

Produktivitetspotential för kommunal sektor



Innehåll

Inledning	2
Syfte	3
Metod	4
Sammanfattning av resultat.	7
Förskola	8
Grundskola	12
Gymnasieskola	16
Äldreomsorg	20
Individ- och familjeomsorg (IFO)	24
Stöd och service till funktionshindrade (LSS)	28
Slutsatser	32
Svenskt Näringslivs slutord	33

Inledning

Välfärden står inför stora utmaningar framöver, genom ett ökat demografiskt tryck framför allt på de kommunala verksamheterna. Enligt SCB:s senaste befolkningsprognos beräknas antalet barn och unga öka med 23 procent fram till år 2040 och antalet äldre öka med 38 procent. Till detta kommer även effekterna av den senaste tidens flyktingkris. Konjunkturinstitutet beräknar i sin senaste prognos från augusti att skatterna kan behöva höjas med 74 miljarder kronor mellan 2016–2020 för att finansiera välfärdsåtagandet och samtidigt nå balans i de offentliga finanserna. På ännu längre sikt finns bedömningar som innebär ännu större ekonomisk belastning på välfärdssystemen. Enligt Långtidsutredningen är successiva skattehöjningar inte en framkomlig väg för att klara välfärdens framtida finansiering. Det kommer därför ställas krav på ökad produktivitet inom välfärdstjänsterna, vilket kan tas ut som kostnadseffektiviseringar och därmed lätta på behovet av framtida ökad skattefinansiering. Svenskt Näringsliv har därför gett WSP Analys & Strategi i uppdrag att analysera vilken potential det finns för effektivisering av välfärdstjänsterna inom den kommunala sektorn. WSP står för innehåll och slutsatser i rapporten, utom såvitt avser avsnittet ”Svenskt Näringslivs slutord”.

Syfte

Denna rapports syfte är att beräkna vilken teoretisk potential det finns för effektivisering av de kommunala verksamheterna. Kostnaderna för välfärdstjänsterna skiljer sig åt kraftigt mellan olika kommuner, även sedan hänsyn tagits till de olika strukturella förutsättningarna. Analysen genomförs därför i form av ett antal räkneexempel som utgår från vad det i ekonomiska termer skulle innebära om alla kommuner presterade helt eller delvis lika bra som ett antal benchmarkingkommuner, vilka har visat sig kunna leverera hög kvalitet till låg kostnad.

Sammantaget beräknas resultaten för fyra olika scenarier, med något varierande förutsättningar, inom vart och ett av de huvudsakliga kommunala verksamhetsområdena. Detta ger ett spann inom vilket den möjliga effektiviseringspotentialen troligen ligger. Resultaten redovisas både i form av den totala möjliga besparingen och vad effektiviseringen skulle motsvara i form av ökad verksamhetsvolym.

Metod

Beräkningsmetodik

För att kunna göra en bedömning av vilken potential det finns för effektiviseringar inom kommunal verksamhet, görs analysen separat för vart och ett av verksamhetsområdena förskola, grundskola, gymnasium, äldreomsorg, individ- och familjeomsorg (IFO) samt stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Själva beräkningarna genomförs i två steg. Det första steget är att fastställa en målbild, i form av en benchmarkinggrupp av kommuner som kan anses utgöra föredömen i termer av hög kvalitet och låga kostnader.

Benchmarkinggruppen avgränsas genom att en lägsta nivå för god kvalitet först fastställs, vilket ger ett urval av kommuner med hög kvalitet på verksamheten. Ur denna grupp väljs sedan de femton kommuner som har lägst kostnader, vilka därefter utgör själva benchmarkinggruppen mot vilka övriga kommuner ska sträva. Vilka kommuner som ingår i benchmarkinggruppen skiljer sig därmed åt mellan de olika verksamhetsområdena.

Det andra steget är att i sammanlagt fyra olika scenarier analysera vad det innebär i termer av ekonomisk effektivisering om övriga kommuner bedriver sin verksamhet till lägre kostnader genom att närma sig benchmarkinggruppens genomsnittliga ekonomiska resultat eller genom generella effektiviseringsantaganden. Effektiviseringarna presenteras dels uttryckt i form av hur mycket pengar som kan sparas givet scenarios förutsättningar, dels uttryckt som hur mycket mer verksamhet inom respektive område som skulle kunna erhållas utan resurstillskott.

Denna metod syftar med andra ord till att redovisa hur stor potentialen är om alla kommuner presterar lika bra eller åtminstone i större utsträckning som de bästa kommunerna inom varje område. Det utgår från antagandet att eftersom det finns kommuner som kan leverera hög kvalitet till låg kostnad, bör det vara möjligt för övriga kommuner att göra samma sak.

De verksamheter som analyseras är utvalda för att det finns relevanta kvalitetsmått att använda som avgränsningskriterier. Tillsammans står de för nära 375 miljarder kr, vilket utgör 77 procent av kommunernas sammanlagda driftskostnader. Bland områden som inte omfattas av denna studie ingår bl.a. politisk verksamhet, infrastruktur, kultur och fritid, samt arbetsmarknadsåtgärder.

Datakällor

Ett viktigt förbehåll är att alla kommuner har olika strukturella förutsättningar som påverkar både kvaliteten och kostnaden för dess verksamheter. Det kan exempelvis röra sig om att skolresultat i hög grad påverkas av föräldrarnas utbildningsnivå eller att hemtjänstens kostnader blir högre i kommuner med långa avstånd till brukarna. Sådana faktorer kan kommunerna själva inte påverka, vilket gör att kostnader och kvalitetsmått sällan är direkt jämförbara mellan olika kommuner.

Därför används för kostnadsmått och – i den mån det är möjligt – även kvalitetsmått data som är rensade från strukturella faktorer. Främst görs detta genom att analysen utgår från de faktiska utfallens avvikelse från referensvärden eller modellberäknade värden, där hänsyn tagits till ett antal strukturella faktorer som skiljer sig åt mellan kommunerna. Referensvärden eller modellberäknade värden innebär det ekonomiska eller kvalitetsmässiga resultat som kommunen kan förväntas leverera, givet att den ser ut som den gör ur olika aspekter. Genom att titta på det faktiska utfallets avvikelse från referens- eller modellvärdena, ser man om kommunen har presterat bättre eller sämre än förväntat, utifrån dess struktur.

Den huvudsakliga datakällan för dessa värden är *Kommun- och landstingsdatabasen* (Kolada), vilket är en databas som ägs gemensamt av staten och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) via den ideella föreningen *Rådet för främjande av kommunala analyser* (RKA). Kolada följer kommunernas och landstingens verksamheter från år till år, genom över 3 000 nyckeltal för analyser och jämförelser. Nyckeltalen bygger ofta på nationell statistik från de statistikansvariga myndigheterna, men också på uppgifter från andra källor.

För vissa uppgifter har även *Kommunens Kvalitet i Korthet* (KKiK) använts. KKiK är ett nationellt projekt som organiseras av SKL och omfattar 251 kommuner som utmanar sig själva genom att ta fram och jämföra resultat för att lära och utvecklas. Cirka 40 mått används för att mäta kommunens prestationer inom olika områden. Syftet med måtten är bland annat att kommuner ska använda måtten som en del i styrningen och verksamhetsutvecklingen samt i dialogen med invånarna.

Scenarier

Sammanlagt fyra olika scenarier för kostnadseffektiviseringar beräknas i analysen. Två är relaterade till benchmarkingkommunerna, det vill säga analysen utgår från att övriga kommuner närmar sig de bästa i termer av ekonomisk effektivitet. De två övriga utgår från mer generella förutsättningar.

Scenario 1 – Samtliga övriga kommuner förbättrar sina kostnader med halva differensen till benchmarkinggruppens genomsnittliga kostnader. Kommuner som redan har lägre kostnader är oförändrade.

Scenario 2 – Samtliga övriga kommuner förbättrar sina kostnader till samma nivå som benchmarkinggruppens genomsnittliga kostnader. Kommuner som redan har lägre kostnader är oförändrade.

Scenario 3 – Samtliga kommuner – inklusive benchmarkingkommunerna – förbättrar generellt sin kostnadseffektivitet med 5 procent.

Scenario 4 – Samtliga kommuner – inklusive benchmarkingkommunerna – förbättrar sin kostnadseffektivitet med 5 procent. Dessutom förbättrar de kommuner som har en kostnadseffektivitet under det totala genomsnittet sig upp till genomsnittsnivå.

Dessa scenarier beräknas för vart och ett av de utpekade verksamhetsområdena och kommer därmed ge något olika resultat. Sammantaget bedöms detta ge en god bild av det troliga spannet inom vilket den faktiska effektiviseringspotentialen ligger.

Andra studier

Under senare tid har ett par andra analysen med liknande inriktning gjorts. Det kan därför vara av intresse att göra en jämförelse av metod och resultat. Svenskt Näringsliv lät i maj 2016 genomföra en studie av produktivitetsskillnader mellan akutsjukhus i Norden¹. En av slutsatserna i rapporten är att det föreligger betydande potential för produktivetsökningar i den svenska akutsjukhusvården, oavsett om man jämför med andra nordiska länder eller inom landet. De sjukhus i Sverige som levererar högst produktivitet presterar cirka 40 procent bättre än genomsnittet. Samtidigt är det genomsnittliga sjukhusets produktivitet cirka 40 procent högre än de sjukhus som har lägst produktivitet. Det visar sig inte heller finnas någon motsättning mellan hög produktivitet och hög kvalitet i akutsjukhusvården. I rapporten beräknas effektivitetspotentialen enligt samma metod som i scenario fyra ovan, det vill säga man antar att samtliga sjukhus förbättrar sin produktivitet med fem procent, samt att de sjukhus som har en lägre produktivitet än genomsnittet förbättrar produktiviteten till genomsnittets nivå. Detta skulle enligt rapporten innebära en besparingspotential på 18 miljarder kronor eller ökning av volymen sjukvård med 14 procent utan mer resurser tillförs. Det är en relativt sett större besparingspotential än vad som beräknas i denna rapport, men akutsjukhusvården har en annan struktur än de kommunala verksamheterna och förutsättningarna ser delvis annorlunda ut.

I september 2016 publicerade Expertgruppen för Studier i Offentlig Ekonomi (ESO) en rapport² som redovisade ett antal effektivitetsanalyser av de kommunala verksamheterna grundskola, gymnasieskola och äldreomsorg baserade på den så kallade DEA-metoden (Data Envelopment Analysis). Detta är en metod som används för att beräkna den relativa effektiviteten mellan jämförbara verksamheter. Grundtanken bakom metoden är att givet en viss mängd insatta resurser få ut så stor volym produktion med given kvalitet som möjligt. Alternativt att en given volym med viss kvalitet ska kosta så lite som möjligt i pengar eller andra resurser att producera. Slutsatserna från studiens beräkningar är att grundskolan skulle kunna spara uppåt 8 miljarder kronor, gymnasieskolan cirka 3 miljarder och äldreomsorgen ungefär 12 miljarder baserat på verksamheternas årskostnad 2014 sammantaget för alla kommuner. DEA-metoden skiljer sig i viss mån från den ansats som används i denna rapport, men resultaten ligger ganska väl i linje med vad som faller ut i framför allt scenario två.

¹ Produktivitetsskillnader mellan akutsjukhus i Norden (Svenskt Näringsliv, maj 2016).

² Mer än tur i struktur – en ESO-rapport om kommunal effektivitet (Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2016:6).

Sammanfattning av resultat

Sammantaget beräknas i scenario ett en total effektivisering på 20,7 miljarder kronor uppnås, vilket motsvarar knappt 6 procent. Scenario två förutsätter en fördubblad effektivisering jämfört med scenario ett, vilket innebär en besparing på 41,5 miljarder eller strax över 11 procent.

Scenario tre, som i förutsättningen innebär en effektivisering på exakt 5 procent, ger en beräknad besparing på 18,7 miljarder kr. I scenario fyra beräknas effektiviseringen bli 22 miljarder kr.

Beroende på scenariernas konstruktion skiljer sig de olika verksamhetsområdenas andelar av den totala effektiviseringen åt. I scenario ett och två står individ- och familjeomsorg för ett relativt sett större del av effektiviseringarna, medan i scenario tre och fyra följer verksamhetsområdenas andelar av effektiviseringen dess andelar av de totala kostnaderna tämligen väl.

Tabell 1. Sammanfattning av ekonomisk effektiviseringspotential enligt fyra scenarier (miljarder kr)

	Kostnad idag	Scenario 1		Scenario 2	
		Ny kostnad	Effektivisering	Ny kostnad	Effektivisering
Förskola	60.0	57.1	-2.9	54.1	-5.8
Grundskola	96.7	91.8	-4.8	87.0	-9.7
Gymnasium	36.0	34.7	-1.3	33.4	-2.6
Äldreomsorg	99.0	93.3	-5.7	87.6	-11.4
IFO	38.1	34.5	-3.7	30.8	-7.3
LSS	44.7	42.4	-2.3	40.1	-4.6
Totalt	374.6	353.8	-20.7	333.1	-41.5

	Kostnad idag	Scenario 3		Scenario 4	
		Ny kostnad	Effektivisering	Ny kostnad	Effektivisering
Förskola	60.0	57.0	-3.0	56.5	-3.5
Grundskola	96.7	91.8	-4.8	90.7	-6.0
Gymnasium	36.0	34.2	-1.8	34.0	-2.1
Äldreomsorg	99.0	94.1	-5.0	93.1	-5.9
IFO	38.1	36.2	-1.9	35.8	-2.3
LSS	44.7	42.5	-2.2	42.5	-2.2
Totalt	374.6	355.8	-18.7	352.6	-22.0

Förskola

Förskolans kostnader omfattar 60 miljarder kronor, vilket utgör cirka 16 procent av den totala kommunala verksamheten i ekonomiska termer. Verksamheten omfattar bland annat förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg.

Som kvalitetsavgränsning används SCB:s Nöjd Medborgarindex för förskolan. Detta index beräknas utifrån svaren i SCB:s Medborgarundersökning, där kommunens medborgare får tycka till om sin kommun och dess verksamheter. Undersökningen omfattar tre huvudområden – kommunen som en plats att bo och leva på, kommunens verksamheter och medborgarnas inflytande i sin kommun. Förskolan utgör ett av områdena som bedöms inom området *kommunens verksamheter*. Undersökningen genomförs på uppdrag av varje deltagande kommun. Samtliga kommuner deltar inte varje år och undersökningen är därför inte heltäckande. För att få bästa möjliga underlag har dock flera årgångar kombinerats så att senaste resultat från och med år 2010 har använts avseende förskolan. På så sätt har uppgifter från 251 av totalt 290 kommuner erhållits.

Resultatet redovisas som ett nöjdhetsindex förskolan mellan 0 och 100, där 100 motsvarar högsta möjliga nöjdhet. Nivån för att anses ha en tillräckligt god kvalitet för att kunna höra till benchmarkinggruppen har definierats som en nöjdhet över 66. Denna nivå gör att tjugotvå procent av kommunerna omfattas av kriteriet. Gränsen är anpassad för att signifikant överstiga genomsnittet av samtliga ingående kommuner, samtidigt som det fångar in tillräckligt många kommuner för att göra en meningsfull analys av den ekonomiska effektiviteten.

Beräkningen av den ekonomiska effektiviteten utgår från nettokostnadens avvikelse från referenskostnaden, definierad som kronor per invånare. Indikatorn visar hur kommunens faktiska kostnad avviker från dess referenskostnad, som bygger på nettokostnaden för förskola i riket, andel 1–5-åringar i kommunen, 2005 års genomsnittliga vistelsetid på förskola för aktuell kommungrupp, samt del av standardkostnaderna från delmodellerna barn och ungdomar med utländsk bakgrund, löner, bebyggelsestruktur och befolkningsutveckling. En positiv avvikelse från referenskostnaden innebär att kommunen har en kostnadsnivå som är högre än vad strukturen motiverar, medan en negativ avvikelse innebär att kommunen har en kostnadsnivå som är lägre än vad strukturen motiverar. På detta sätt möjliggörs jämförelser mellan kommuner trots skilda strukturella förutsättningar.

Gruppen som uppfyller kvalitetskriteriet rangordnas efter detta mått och de femton kommunerna med störst negativ kostnadsavvikelse utgör benchmarkinggruppen. Med denna nivå görs benchmarkinggruppen av kommunerna i tabell 2 nedan.

Tabell 2. Benchmarkingkommuner förskola

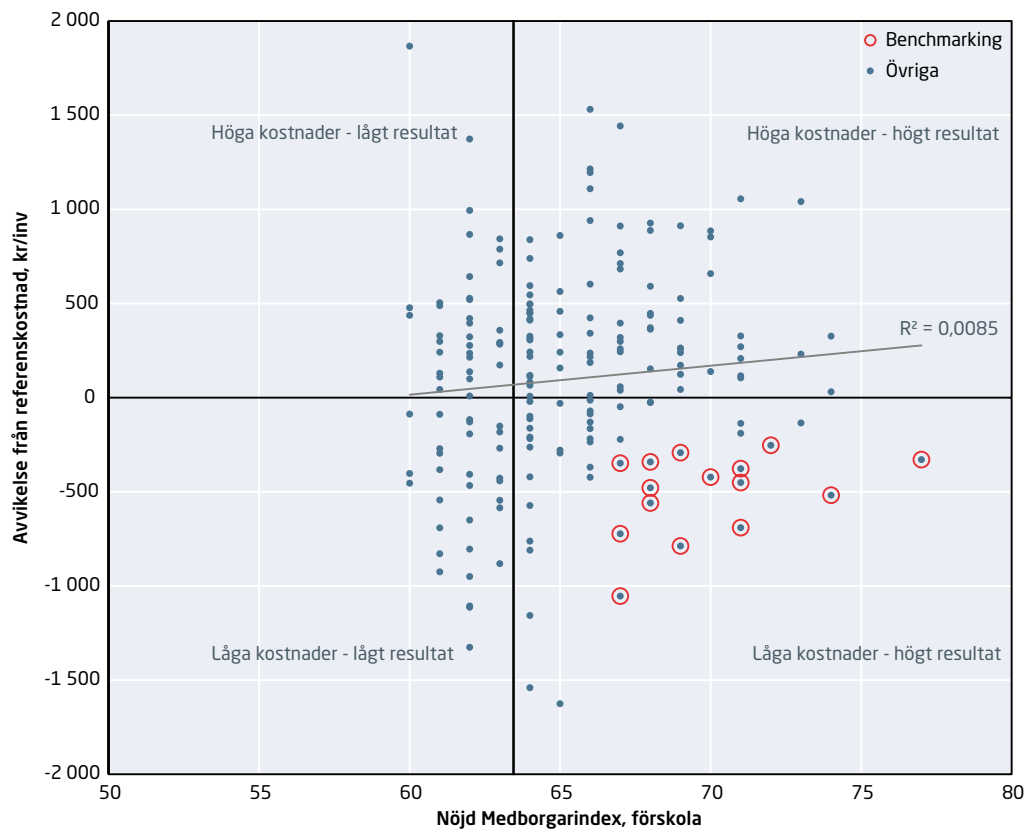
Kommun	Nöjd Medborgar-Index - Förskolan, senaste värde	Avvikelse från referenskostnad, kr/inv
Salem	67	-1 055
Klippan	69	-789
Tranemo	67	-724
Kävlinge	71	-691
Ängelholm	68	-561
Vellinge	74	-519
Sävsjö	68	-480
Sollentuna	71	-452
Svedala	70	-423
Forshaga	71	-378
Mönsterås	67	-349
Markaryd	68	-342
Danderyd	77	-330
Olofström	69	-293
Lidingö	72	-254
Medelvärde	70	-509

Av de kommuner som uppfyller kvalitetskriteriet – Nöjd Medborgarindex för förskola över 66 – är det Salem som har den högsta kostnadseffektiviteten, det vill säga störst negativ avvikelse från referenskostnaden. Även Klippan, Tranemo och Kävlinge visar på hög kostnadseffektivitet i detta avseende. I genomsnitt har kommunerna i gruppen ett genomsnittligt Nöjd Medborgarindex för förskolan på 70 och en genomsnittlig avvikelse från referenskostnaden på –509 kronor per invånare.

I diagram 1 nedan redovisas samtliga kommuner, placerade som punkter efter både kostnads- och kvalitetsmåten. Genom att avgränsa kvalitetsmättet vid genomsnittligt värde och kostnadsmättet vid gränsen till negativ avvikelse, kan samtliga kommuner klassificeras till ett av fyra fält, med kombinationer av höga respektive låga kostnader, samt höga respektive låga resultat. Benchmarkinggruppen återfinns därmed i nedre högra fältet, bland kommuner med låga kostnader men ändå hög kvalitet. Benchmarkingkommunerna är markerade med cirklar.

Det finns inget tydligt samband mellan kvalitetsresultat och kostnader. Förklaringsgraden (det så kallade R²-värdet) är under 0,01, det vill säga mindre än en procent av variationen i kvaliteten kan förklaras av kostnadsnivån. Eftersom kvalitetsavgränsningen är definierad som medelvärdet av samtliga ingående kommuner, återfinns lika många över som under detta värde, det vill säga i högra respektive vänstra fälten i diagrammet. Dessutom har hälften av de ingående kommunerna – 126 av 251 – lägre kostnader än referenskostnaderna, och därigenom lägre kostnader än förväntat. Kommunerna är därmed jämnt fördelade mellan diagrammets olika fält.

Diagram 1. Kostnads- och kvalitetsjämförelse för förskolan



Kostnadseffektiviseringen räknas fram via totalkostnaden för verksamheten i nuläget samt för respektive scenario. Totalkostnaden beräknas genom att multiplicera nettokostnaden per invånare med antal invånare samma år. För de olika scenarierna räknas den nya nettokostnaden fram genom att de i scenariot implicerade nya referenskostnadsavvikelserna ger en ny nettokostnad per invånare, vilket sedan också multipliceras med antalet invånare. Resultaten sammanfattas i tabell 3 nedan.

Tabell 3. Resultat förskola per scenario (miljarder kr)

	Kostnad idag	Ny kostnad	Effektivisering
Scenario 1	60.0	57.1	-2.9
Scenario 2	60.0	54.1	-5.8
Scenario 3	60.0	57.0	-3.0
Scenario 4	60.0	56.5	-3.5

Sammantaget beräknas alltså en effektivisering med 2,9 miljarder kr kunna genomföras i scenario ett, dvs samtliga övriga kommuner förbättrar sina kostnader med halva differensen till benchmarkinggruppen. En marginellt större effektivisering – 3,0 miljarder kr – beräknas uppnås i scenario tre, det vill säga, en generell kostnadsbesparing på fem procent. Scenario två, där samtliga kommuner förbättrar sina kostnader till benchmarkinggruppens nivå, innebär en effektivisering på 5,8 miljarder kr. I scenario fyra, där förutsättningen är att samtliga kommuner förbättrar sin kostnadseffektivitet med 5 procent och dessutom förbättrar de kommuner som har en kostnadseffektivitet under snittet sig upp till genomsnittsnivå, beräknas en effektivisering på 3,5 miljarder kunna uppnås.

Den relativa effektiviseringen blir högst i kommuner med störst avvikelse från referenskostnaden, däribland Berg, Överkalix och Vilhelmina. Den största besparingen i totala termer beräknas av naturliga skäl uppstå i de största kommunerna, däribland Stockholm, Göteborg, Umeå och Lund.

Omräknat till vad effektiviseringen skulle kunna innebära i form av tillkommande verksamhet istället för ekonomisk besparing, så motsvarar 2,9 respektive 3,0 miljarder i scenario ett och tre förskolekostnaden för en kommun med Norrtäljes storlek, medan scenario fyras besparing på 3,5 miljarder motsvarar förskolekostnaden för hela Gotland. Effektiviseringen på 5,8 miljarder i scenario två motsvarar kostnaden för förskolan i Gävle kommun.

Grundskola

Grundskolans kostnader omfattar 97 miljarder kronor, vilket utgör cirka 26 procent av den totala kommunala verksamheten i ekonomiska termer. Kostnaderna omfattar främst undervisningskostnader, lokalkostnader, kostnader för lärverktyg, elevhälsa och skolskjutsar.

Som kvalitetsavgränsning för grundskolan används det faktiska meritvärdets avvikelse från det modellberäknade meritvärdet i årskurs 9, räknat som procentandelar. Det modellberäknade värdet kan sägas motsvara det genomsnittliga förväntade meritvärdet, givet ett antal strukturella förutsättningar. Det har tagits fram av SKL i en regressionsmodell där kommunerna jämförs med övriga kommuner och där hänsyn tagits till behov av ekonomiskt bistånd, nyinvandrade elever (0–4 år), föräldrars utbildningsnivå och kön. Detta gör att kommuner kan jämföras samtidigt som hänsyn tas till strukturella skillnader mellan dem. En hög positiv avvikelse tolkas som att kommunen överträffar sitt förväntade meritvärde och därigenom levererar hög kvalitet på sin verksamhet, givet sina förutsättningar. På motsvarande sätt innebär en negativ avvikelse att en kommun – trots ett kanske nominellt högt meritvärde – inte lever upp till förväntningarna och därmed har lägre kvalitet i sin verksamhet. Att enbart jämföra de faktiska meritvärdena skulle ge en missvisande bild av kvaliteten, eftersom olika kommuner har olika förutsättningar för att bedriva sin verksamhet.

Nivån för att anses ha en tillräckligt god kvalitet för att kunna höra till benchmarkinggruppen har definierats som minst fem procent högre meritvärde än det modellberäknade värdet. Denna nivå gör att nära tjugotre procent av kommunerna omfattas av kriteriet. Gränsen är anpassad för att signifikant överstiga enbart positiv avvikelse från modellberäknat värde, samtidigt som det fångar in tillräckligt många kommuner för att göra en meningsfull analys av den ekonomiska effektiviteten.

Beräkningen av den ekonomiska effektiviteten utgår från nettokostnadens avvikelse från standardkostnad, definierad som kronor per elev. Indikatorn visar hur kommunens faktiska kostnad avviker från dess standardkostnad, den modellberäknade kostnad där hänsyn tas till strukturella faktorer som andelen barn i grundskolan, andelen barn 7–15 år födda utanför Sverige, Norge, Danmark eller något övrigt EU-land samt tillägg/avdrag för merkostnader för skolskjutsar och småskolor. En positiv avvikelse från standardkostnaden innebär att kommunen har en kostnadsnivå som är högre än vad strukturen motiverar, medan en negativ avvikelse innebär att kommunen har en kostnadsnivå som är lägre än vad strukturen motiverar. På samma sätt som för kvalitetskriterier, möjliggör detta jämförelser mellan kommuner trots skilda strukturella förutsättningar.

Kommunerna som uppfyller kvalitetskriteriet rangordnas efter detta mått och de femton kommunerna med störst negativ kostnadsavvikelse utgör benchmarkinggruppen. Med denna nivå utgörs benchmarkinggruppen av kommunerna i tabell 4 nedan.

Tabell 4. Benchmarkingkommuner grundskola

Kommun	Meritvärde, avvikelse från modellberäknat värde	Avvikelse från standardkostnad, kr/elev
Sundbyberg	6 %	-15 376
Hallsberg	9 %	-14 042
Täby	5 %	-13 555
Åmål	5 %	-13 154
Nacka	14 %	-12 452
Skurup	5 %	-11 451
Burlöv	6 %	-10 082
Ydre	16 %	-8 275
Lidingö	7 %	-7 677
Ekerö	10 %	-7 131
Upplands-Bro	13 %	-6 913
Ljungby	6 %	-6 354
Helsingborg	6 %	-5 429
Eskilstuna	7 %	-5 417
Vaggeryd	13 %	-5 023
Medelvärde	9 %	-9 489

Av de kommuner som uppfyller kvalitetskriteriet – meritvärdet i årskurs 9 har en positiv avvikelse med minst fem procent från det modellberäknade värdet – är det Sundbyberg som har den högsta kostnadseffektiviteten, det vill säga störst negativ avvikelse från standardkostnaden. Även Hallsberg, Täby, Åmål och Nacka visar på hög kostnadseffektivitet i detta avseende. I genomsnitt har kommunerna i gruppen en genomsnittlig avvikelse på nio procent från det modellberäknade meritvärdet och en genomsnittlig avvikelse från standardkostnaden på –9 489 kronor per elev.

I diagram 2 nedan redovisas samtliga kommuner, placerade som punkter efter både kostnads- och kvalitetsmått, på motsvarande sätt som för förskolan i föregående avsnitt. Genom att avgränsa båda dimensionerna vid positiv respektive negativ avvikelse, kan samtliga kommuner klassificeras till ett av fyra fält, med kombinationer av höga respektive låga kostnader, samt höga respektive låga resultat. Benchmarkinggruppen återfinns därmed i nedre högra fältet, bland kommuner med låga kostnader men ändå höga resultat. Benchmarkingkommunerna är markerade med cirklar i diagrammet.

Det finns inget uppenbart samband mellan kvalitetsresultat och kostnader – förklaringsgraden (R²) är mindre än en tredjedels procent. Däremot är en majoritet av kommunerna placerade i de vänstra fälten, med negativa avvikelser från det modellberäknade värdet. Av samtliga 290 kommuner har 183 lägre meritvärden än förväntat, givet deras strukturella förutsättningar. Samtidigt har över hälften av kommunerna – 154 av 290 – lägre kostnader än standardkostnaderna, och därigenom lägre kostnader än förväntat.

Diagram 2. Kostnads- och kvalitetsjämförelse för grundskolan



Kostnadseffektiviseringen räknas fram – på samma sätt som för förskolan i föregående avsnitt – via totalkostnaden för verksamheten i nuläget samt för respektive scenario. Totalkostnaden beräknas genom att multiplicera nettokostnaden per elev med antal elever samma år. För de olika scenarierna räknas den nya nettokostnaden fram genom att de i scenariot implicerade nya standardkostnadsavvikelserna ger en ny nettokostnad per elev, vilket sedan multipliceras med antalet elever. Resultaten sammanfattas i tabell 5 nedan.

Tabell 5. Resultat grundskola per scenario (miljarder kr)

	Kostnad idag	Ny kostnad	Effektivisering
Scenario 1	96.7	91.8	-4.8
Scenario 2	96.7	87.0	-9.7
Scenario 3	96.7	91.8	-4.8
Scenario 4	96.7	90.7	-6.0

Sammantaget beräknas alltså en effektivisering med 4,8 miljarder kr kunna genomföras i både scenario ett och tre. Scenario två antas innebära en effektivisering på 9,7 miljarder kr och i scenario fyra 6 miljarder.

Den relativa effektiviseringen blir högst i kommuner med störst avvikelse från standardkostnaden, däribland Ockelbo, Valdemarsvik, Orust och Hofors. Den största besparingen i totala termer beräknas av naturliga skäl uppstå i kommunerna med stort antal elever, i första hand Stockholm, Göteborg, Malmö, Linköping och Lund.

Omräknat till vad effektiviseringen skulle kunna innebära i form av tillkommande verksamhet istället för ekonomisk besparing, så motsvarar 4,8 miljarder i scenario ett och tre kostnaden för över 49 000 grundskoleelever, fler än antalet elever i hela Göteborg.

Scenario fyras besparing på 6 miljarder motsvarar kostnaden för 61 000 elever, medan effektiviseringen på 9,7 miljarder i scenario två motsvarar kostnaden för nära 99 000 grundskoleelever, vilket är fler än antalet elever i grundskolor i Göteborg, Malmö och Uppsala kommuner tillsammans. Samtliga dessa jämförelser varierar dock naturligtvis beroende på vilka kommuner man har som referensobjekt.

Gymnasieskola

Gymnasieskolans kostnader omfattar 36 miljarder kronor, vilket utgör cirka 10 procent av den totala kommunala verksamheten i ekonomiska termer. Kostnaderna omfattar främst undervisningskostnader, kostnader för lärverktyg, lokal-kostnader, skolskjutsar och elevhälsa.

Som kvalitetsavgränsning för gymnasieskolan används det faktiska betygspoängens avvikelse från det modellberäknade betygspoäng efter avslutad gymnasieutbildning (kommunala skolor), räknat som procentandelar. Det modellberäknade värdet baseras på en regressionsmodell framtagen av SCB och SKL för att ta hänsyn till olika kommuners skilda socioekonomiska förutsättningar. De förklarande variablerna är föräldrarnas utbildningsnivå, föräldrarnas inkomst, kön och behov av ekonomiskt bistånd. Liksom för grundskolan i föregående avsnitt gör detta att kommuner kan jämföras samtidigt som hänsyn tas till strukturella skillnader mellan dem. En hög positiv avvikelse tolkas som att kommunen överträffar sin förväntade betygspoäng och därigenom levererar hög kvalitet på sin verksamhet, givet sina förutsättningar. På motsvarande sätt innebär en negativ avvikelse att en kommun inte lever upp till förväntningarna och därmed har lägre kvalitet i sin verksamhet. Olika kommuner har olika förutsättningar för att bedriva sin verksamhet, vilket gör att det blir missvisande att endast jämföra de faktiska betygspoängen.

Gymnasieskoleverksamhet bedrivs inte i alla kommuner. Därför omfattar detta avsnitt bara de 194 kommuner där det finns kommunala gymnasier och därmed redovisade ekonomiska och kvalitetsmässiga resultat. En tillräckligt god kvalitet för att kunna anses höra till benchmarkinggruppen har definierats som minst två procent högre betygspoäng än det modellberäknade värdet. Denna nivå gör att trettio procent av de ingående kommunerna omfattas av kriteriet. Gränsen är satt för att i tillräckligt hög grad överstiga enbart positiv avvikelse från modellberäknade betygspoäng, samtidigt som den fångar in tillräckligt många kommuner för att kunna mäta ekonomisk effektivitet i tillräcklig omfattning.

Beräkningen av den ekonomiska effektiviteten utgår från nettokostnadens avvikelse från standardkostnaden, definierad som kronor per elev. Indikatorn visar hur kommunens faktiska kostnad avviker från dess standardkostnad, den modellberäknade kostnaden där hänsyn tas till strukturella faktorer som andelen ungdomar i åldrarna 16–18 år, programvalsfaktor och bebyggelsestruktur. En positiv avvikelse från standardkostnaden innebär att kommunen har en kostnadsnivå som är högre än vad strukturen motiverar, medan en negativ avvikelse innebär att kommunen har en kostnadsnivå som är lägre än vad strukturen motiverar. På samma sätt som för grundskolan, möjliggör detta jämförelser mellan kommuner trots skilda strukturella förutsättningar.

Gruppen som uppfyller kvalitetskriteriet rangordnas efter detta mått och de femton kommunerna med störst negativ kostnadsavvikelse utgör benchmarkinggruppen. Med denna nivå utgörs benchmarkinggruppen av kommunerna i tabell 6 nedan.

Tabell 6. Benchmarkingkommuner gymnasieskola

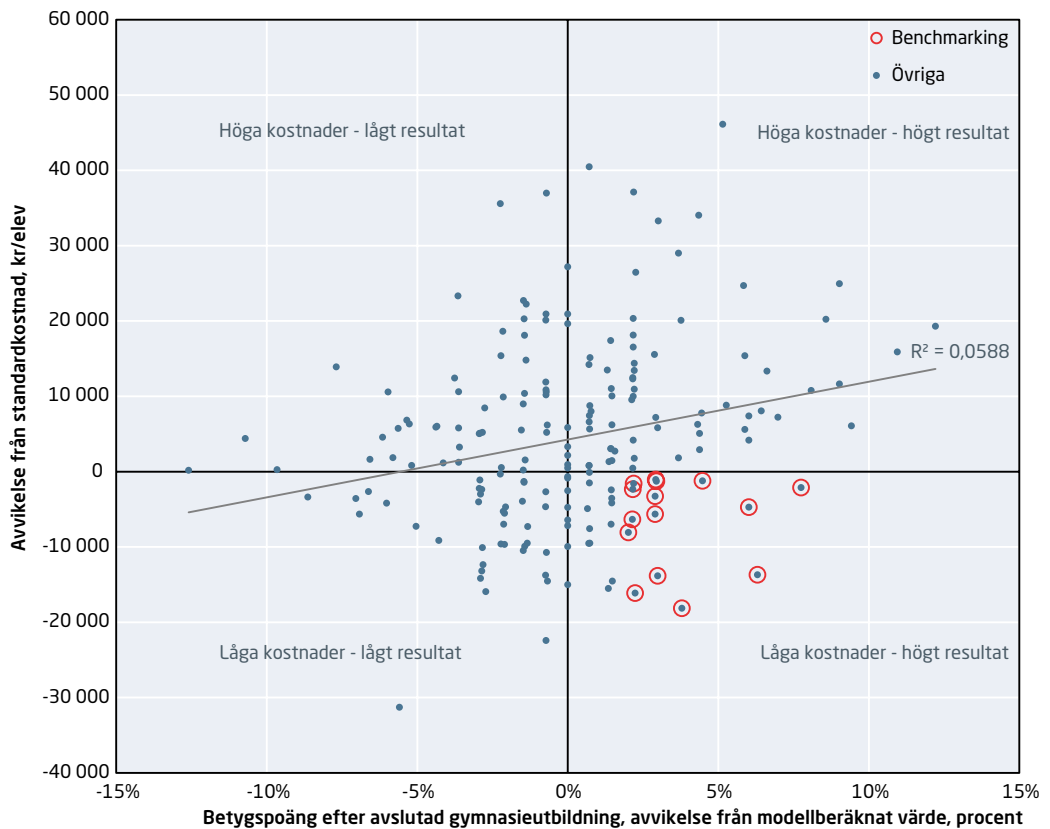
Kommun	Betygspoäng, avvikelse från modellberäknat värde	Avvikelse från standardkostnad, kr/elev
Katrineholm	4 %	-18158
Hagfors	2 %	-16144
Flen	3 %	-13867
Hofors	6 %	-13728
Nacka	2 %	-8089
Falun	2 %	-6357
Vänersborg	3 %	-5671
Vaggeryd	6 %	-4750
Västervik	3 %	-3286
Varberg	2 %	-2351
Mellerud	8 %	-2147
Solna	2 %	-1597
Vetlanda	3 %	-1301
Tranemo	4 %	-1242
Mariestad	3 %	-1081
Medelvärde	4 %	-6651

Av de kommuner som uppfyller kvalitetskriteriet – betygspoängen efter avslutat gymnasium har en positiv avvikelse med minst två procent från det modellberäknade värdet – är det Katrineholm som har den högsta kostnadseffektiviteten, det vill säga störst negativ avvikelse från standardkostnaden. Även Hagfors, Flen och Hofors visar på hög kostnadseffektivitet. Medelvärdet för kommunerna i gruppen är en avvikelse på fyra procent från det modellberäknade betygspoängen och en genomsnittlig avvikelse från standardkostnaden på -6 651 kronor per elev.

I diagram 3 nedan redovisas samtliga kommuner, placerade som punkter efter både kostnads- och kvalitetsmåten, på motsvarande sätt som i föregående avsnitt. Genom att avgränsa båda dimensionerna vid positiv respektive negativ avvikelse, kan samtliga kommuner klassificeras till ett av fyra fält, med kombinationer av höga respektive låga kostnader, samt höga respektive låga resultat. Benchmarkinggruppen återfinns därmed i nedre högra fältet, bland kommuner med låga kostnader men ändå höga resultat. Benchmarkingkommunerna är markerade med cirklar i diagrammet.

Inte heller för gymnasieskolan finns det något tydligt samband mellan kvalitetsresultat och kostnader. Sambandet är svagt positivt, med en förklaringsgrad (R^2 -värde) på strax under 6 procent. Något fler av kommunerna är placerade i de högra fälten än i de vänstra, med positiva avvikelser från det modellberäknade värdet, än i det högra med negativa avvikelser. Av de ingående 194 kommunerna har 91 högre betygspoäng än förväntat, givet deras strukturella förutsättningar. Däremot har över hälften av kommunerna – 121 av 194 – högre kostnader än standardkostnaderna, och därigenom sämre kostnadseffektivitet än förväntat.

Diagram 3. Kostnads- och kvalitetsjämförelse för gymnasiet



Kostnadseffektiviseringen räknas som i övriga avsnitt fram via totalkostnaden för verksamheten i nuläget samt för respektive scenario. Totalkostnaden beräknas genom att multiplicera nettokostnaden per elev med antal elever samma år. För de olika scenarierna räknas den nya nettokostnaden fram genom att de i scenariot implicerade nya standardkostnadsavvikelserna ger en ny nettokostnad per elev, vilket sedan också multipliceras med antalet elever. Resultaten sammanfattas i tabell 7 nedan.

Tabell 7. Resultat gymnasieskola per scenario (miljarder kr)

	Kostnad idag	Ny kostnad	Effektivisering
Scenario 1	36.0	34.7	-1.3
Scenario 2	36.0	33.4	-2.6
Scenario 3	36.0	34.2	-1.8
Scenario 4	36.0	34.0	-2.1

Som framgår av tabellen beräknas en effektivisering med 1,3 miljarder kr kunna genomföras i scenario ett och i scenario tre 1,8 miljarder. Scenario två antas innebära en effektivisering på 2,6 miljarder kr och i scenario fyra 2,1 miljarder. Sett som procentuell effektivisering har gymnasiet den lägsta andelen bland alla verksamhetsområden. Scenario två uppvisar en besparingspotential på omkring 7 procent, vilket är betydligt under nivåerna för andra områden.

Den relativa effektiviseringen blir högst i kommuner med stora avvikelser från standardkostnaden, däribland Arjeplog, Strömstad och Lycksele. Den största besparingen i totala termer beräknas följaktligen uppstå i kommunerna med stort antal elever, givet att de har tillräckligt stora kostnadsavvikelser inledningsvis. Exempelvis omfattar detta Stockholm, Malmö, Uppsala och Umeå.

Omräknat till vad effektiviseringen skulle kunna innebära i form av tillkommande verksamhet istället för ekonomisk besparing, så motsvarar 1,3 miljarder i scenario ett kostnaden för närmare 12 000 gymnasieelever. Besparingen i scenario tre motsvarar kostnaden för över 16 000 elever

Scenario fyras besparing på 2,1 miljarder motsvarar kostnaden för 18 000 elever, medan effektiviseringen på 2,6 miljarder i scenario två motsvarar kostnaden för över 23 000 gymnasieelever, vilket är nästan lika många som i hela Stockholms stad.

Äldreomsorg

Äldreomsorgens kostnader omfattar 99 miljarder kronor, vilket utgör cirka 26 procent av den totala kommunala verksamheten i ekonomiska termer och är därmed det största enskilda verksamhetsområdet. Kostnaderna omfattar främst vård och omsorg om äldre i särskilda boenden, ordinarie boenden, hemtjänst, korttidsboenden, dagverksamhet och öppen verksamhet.

Som källa till kvalitetsmätning av äldreomsorgen används Socialstyrelsens undersökning av äldres uppfattning om kvaliteten i hemtjänst och äldreboenden. Det är en brukarbedömning som täcker in i stort sett samtliga kommuner. Själva måttet i denna analys är den sammanvägda bedömningen av brukarnas helhetssyn på dels hemtjänst, dels särskilt boende, definierat som procentandelen som är mycket eller ganska nöjda.

Nivån för att anses ha en tillräckligt god kvalitet för att kunna höra till benchmarkinggruppen har definierats som en andel mycket eller ganska nöjda över 90 procent. Vid denna nivå omfattas drygt 20 procent av kommunerna av kriteriet. Gränsen är anpassad för att tydligt överstiga genomsnittet av samtliga ingående kommuners nivå, samtidigt som det fångar in tillräckligt många kommuner för att göra en meningsfull analys av den ekonomiska effektiviteten.

Beräkningen av den ekonomiska effektiviteten utgår från nettokostnadens avvikelse från referenskostnaden, definierad som kronor per invånare. Indikatorn visar hur kommunens faktiska kostnad avviker från dess referenskostnad, som bygger på nettokostnaden för äldreomsorg i riket, åldersstruktur (andel 65–79 år, 80–89 år och 90+ år i kommunen), civilstånd, ohälsa, andel födda utanför Norden, restider i hemtjänsten samt merkostnader för institutionsboende i glesbygd. Därutöver tillkommer del av standardkostnaderna från delmodellerna löner, bebyggelsestruktur och befolkningsutveckling. En positiv avvikelse från referenskostnaden innebär att kommunen har en kostnadsnivå som är högre än vad strukturen motiverar, medan en negativ avvikelse innebär att kommunen har en kostnadsnivå som är lägre än vad strukturen motiverar. På detta sätt möjliggörs jämförelser mellan kommuner trots skilda strukturella förutsättningar.

Kommunerna som uppfyller kvalitetskriteriet rangordnas efter detta mått och de femton kommunerna med störst negativ kostnadsavvikelse utgör benchmarkinggruppen. Med denna nivå utgörs benchmarkinggruppen av kommunerna i tabell 8 nedan.

Tabell 8. Benchmarkingkommuner äldreomsorg

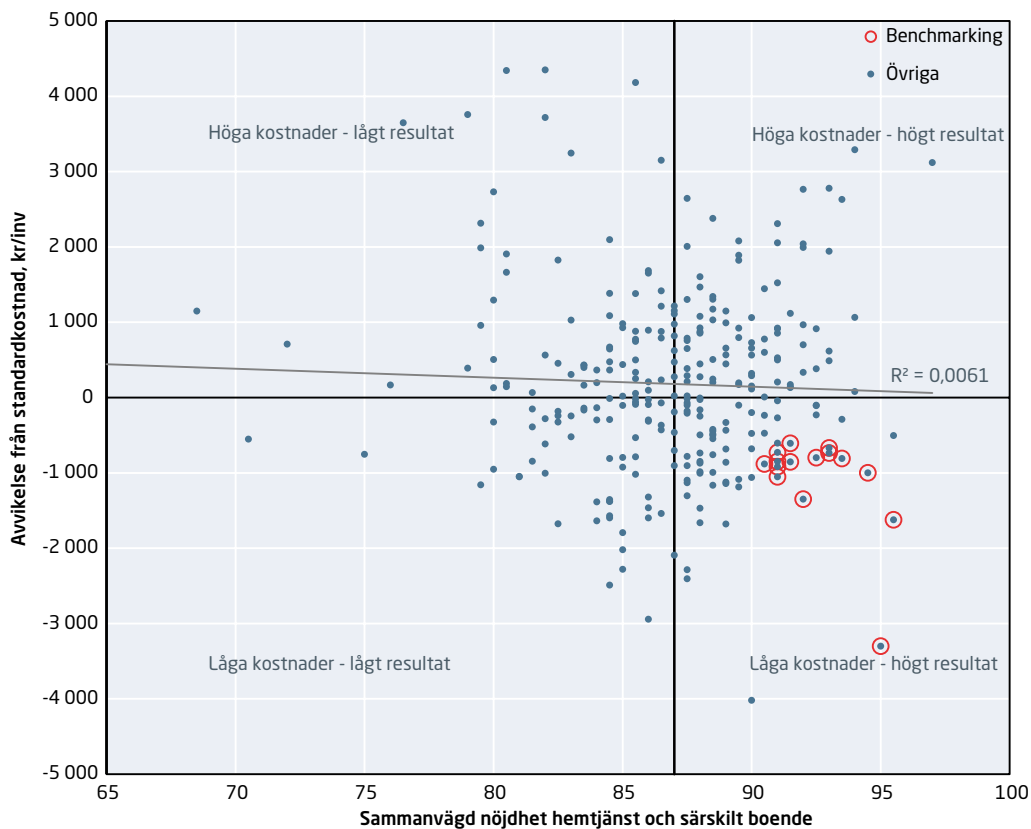
Kommun	Sammanvägd bedömning särskilt boende och hemtjänst	Nettokostnadsavvikelse äldreomsorg, kr/inv
Ödeshög	95	-3 304
Laholm	95	-1 625
Klippan	92	-1 351
Nässjö	91	-1 054
Sunne	94	-1 002
Sjöbo	91	-919
Laxå	90	-883
Skinnskatteberg	91	-855
Ulricehamn	91	-849
Töreboda	93	-812
Skurup	92	-800
Malung-Sälen	93	-739
Örkelljunga	91	-729
Sävsjö	93	-670
Kävlinge	91	-611
Medelvärde	92	-1 080

Av de kommuner som uppfyller kvalitetskriteriet – sammanvägd nöjdhet med särskilt boende och hemtjänst med över 90 procent – är det Ödeshög som har den högsta kostnadseffektiviteten, det vill säga störst negativ avvikelse från referenskostnaden. Även Laholm, Klippan, Nässjö och Sunne visar på hög kostnadseffektivitet. Medelvärdet för kommunerna i gruppen är en genomsnittlig andel ganska eller mycket nöjda på 92 procent. Den genomsnittliga avvikelsen från standardkostnaden är på -1 080 kronor per invånare.

I diagram 4 nedan redovisas samtliga kommuner, placerade som punkter efter både kostnads- och kvalitetsmått, på motsvarande sätt som i föregående avsnitt. Genom att avgränsa kvalitetsmättet vid genomsnittligt värde och kostnadsmättet vid gränsen mellan positiv och negativ avvikelse, kan samtliga kommuner klassificeras till ett av fyra fält, med kombinationer av höga respektive låga kostnader, samt höga respektive låga kvalitetsresultat. Benchmarkinggruppen återfinns därmed i nedre högra fältet, bland kommuner med låga kostnader men ändå hög kvalitet. Benchmarkingkommunerna är markerade med cirklar i diagrammet.

Liksom för de övriga verksamhetsområdena finns det inte heller för äldreomsorgen något samband mellan kvalitetsresultat och kostnader. Förklaringsgraden (R²-värdet) är under en procent. Kvalitetsavgränsningen i diagrammet är definierad som medelvärdet av samtliga ingående kommuner. Därför återfinns lika många över som under detta värde, det vill säga i högra respektive vänstra fälten i diagrammet. Däremot har något fler av de ingående kommunerna – 154 av 290 – högre kostnader än referenskostnaderna, och därigenom högre kostnader än förväntat. En något större andel av kommunerna är därför samlade i de båda övre fälten i diagrammet.

Diagram 4. Kostnads- och kvalitetsjämförelse för äldreomsorgen



På samma sätt som för de andra områdena räknas kostnadseffektiviseringen fram via totalkostnaden för verksamheten i nuläget samt för respektive scenario. Totalkostnaden beräknas genom att multiplicera nettokostnaden per invånare med antal invånare samma år. För de olika scenarierna räknas den nya nettokostnaden fram genom att de i scenariot implicerade nya referenskostnadsavvikelserna ger en ny nettokostnad per invånare, vilket sedan också multipliceras med antalet invånare. Resultaten sammanfattas i tabell 9 nedan.

Tabell 9. Resultat äldreomsorg per scenario (miljarder kr)

	Kostnad idag	Ny kostnad	Effektivisering
Scenario 1	99.0	93.3	-5.7
Scenario 2	99.0	87.6	-11.4
Scenario 3	99.0	94.1	-5.0
Scenario 4	99.0	93.1	-5.9

I scenario ett beräknas besparingen bli 5,7 miljarder och i scenario tre något mindre med 5 miljarder. Detta motsvarar 6 respektive 5 procent. Även scenario fyra beräknas ge upphov till en ungefär lika stor besparing på 5,9 miljarder kr, eller 6 procent. Störst besparing beräknas uppnås i scenario två, på 11,4 miljarder kr.

Relativt sett blir effektiviseringen störst ibland annat Habo, Kiruna, Knivsta och Gällivare. I totala termer är det bland de största kommunerna som den största effektiviseringspotentialen finns, däribland Göteborg, Stockholm, Örebro och Uppsala.

Det är inom äldreomsorgen som den totalt sett största effektiviseringspotential finns, oavsett scenario. Sett till vad denna potential skulle innebära i termer av ytterligare verksamhet, så motsvarar besparingarna i scenario ett, tre och fyra äldreomsorgen för en kommun på mellan 410 000 och 490 000 invånare, det vill säga mer än hela Malmö. Effektiviseringen i scenario två på 11,4 miljarder kronor är nästan lika mycket som äldreomsorgen idag kostar i Stockholm och Göteborg tillsammans.

Individ- och familjeomsorg (IFO)

Individ- och familjeomsorg utgör kommunernas verksamhet för medborgare i svåra livssituationer och omfattar bland annat försörjningsstöd, missbruksvård och stöd till familjer, till exempel familjerådgivning, familjehem och adoption. Kostnaderna för individ- och familjeomsorg omfattar 38 miljarder kronor, vilket utgör cirka 10 procent av den totala kommunala verksamheten i ekonomiska termer. Kostnaderna omfattar främst ekonomiskt bistånd, institutionsvård, HVB-vård, familjehemsvård och öppna insatser.

Det finns inga brukarundersökningar med tillräckligt god täckning och hög kvalitet för att användas som kvalitetsavgränsare för individ- och familjeomsorgen. Istället har ett sammanvägt mått, bestående av flera olika variabler använts. Måttet omfattar tre kategorier av variabler; utredningstider, väntetider för försörjningsstöd samt andelen som ej återaktualiserats efter avslutade utredningar eller insatser. Utredningstiderna avser utredningar för vuxna med missbruksproblem respektive barn och ungdomar upp till tjugo år. Väntetider för försörjningsstöd avser tiden från första kontakttillfället för ansökan vid nybesök till beslut. Andelen ej återaktualiserade avser utredningar och insatser för barn 0–12 år, ungdomar 13–20 år, vuxna med missbruksproblem respektive personer med försörjningsstöd. Var och en av de tre kategorierna har lika stor vikt i det sammantagna måttet, som har normerats till ett index mellan 1 och 100, där 100 motsvarar högsta kvalitet och 1 lägsta.

Ett visst bortfall förekommer för de ingående variablerna och värden måste finnas för minst två variabler för att en kommun ska få ingå. Givet denna restriktion omfattar det sammanvägda kvalitetsmålet 194 av 290 kommuner.

Lägsta nivån för god kvalitet har satts till ett indexvärde på minst 70, vilket därmed är gränsen för att ingå i benchmarkinggruppen. Detta täcker in 28 procent av de ingående kommunerna och motsvarar därmed ungefär andelen för övriga områden. Vid denna nivå bedöms en benchmarkinggrupp med tillräckligt många kommuner kunna erhållas för att en tillräcklig analys kan göras.

Beräkningen av den ekonomiska effektiviteten utgår från nettokostnadens avvikelse från referenskostnaden, definierad som kronor per invånare. Indikatorn visar hur kommunens faktiska kostnad avviker från dess referenskostnad, som bygger på nettokostnaden för individ- och familjeomsorg i riket, andel arbetslösa utan ersättning, andel lågutbildade 20–40-åringar födda i Sverige, tätortsgrad, andel boende i flerfamiljshus byggda 1965–75 samt andel i befolkningen med ekonomiskt bistånd längre än 6 månader. Uppgifter för ekonomiskt bistånd bygger på föregående års utfall. Därutöver tillkommer del av standardkostnaderna från delmodellerna löner, bebyggelsestruktur och befolkningsutveckling. Positiva avvikelser från referenskostnaden innebär att kommunen har en kostnadsnivå som är högre än vad strukturen motiverar, medan negativa avvikelser innebär att kommunen har en kostnadsnivå som är lägre än vad strukturen motiverar. På detta sätt möjliggörs jämförelser mellan kommuner trots skilda strukturella förutsättningar.

De kommuner som uppfyller kvalitetskriteriet rangordnas sedan efter nettokostnadsavvikelsen och de femton kommunerna med störst negativ avvikelse ingår i benchmarkinggruppen, enligt vad som framgår av tabell 10 nedan. Urvalet av kommuner till benchmarkinggruppen blir i denna verksamhet något begränsat eftersom bara en delmängd av samtliga kommuner har rapporterade värden för kvalitetsavgränsningen. Under antagandet att fördelningen av värden på bortfallet ungefär följer fördelningen hos de kommuner som har värden, så kommer dock den fortsatta analysen inte att påverkas i någon större utsträckning.

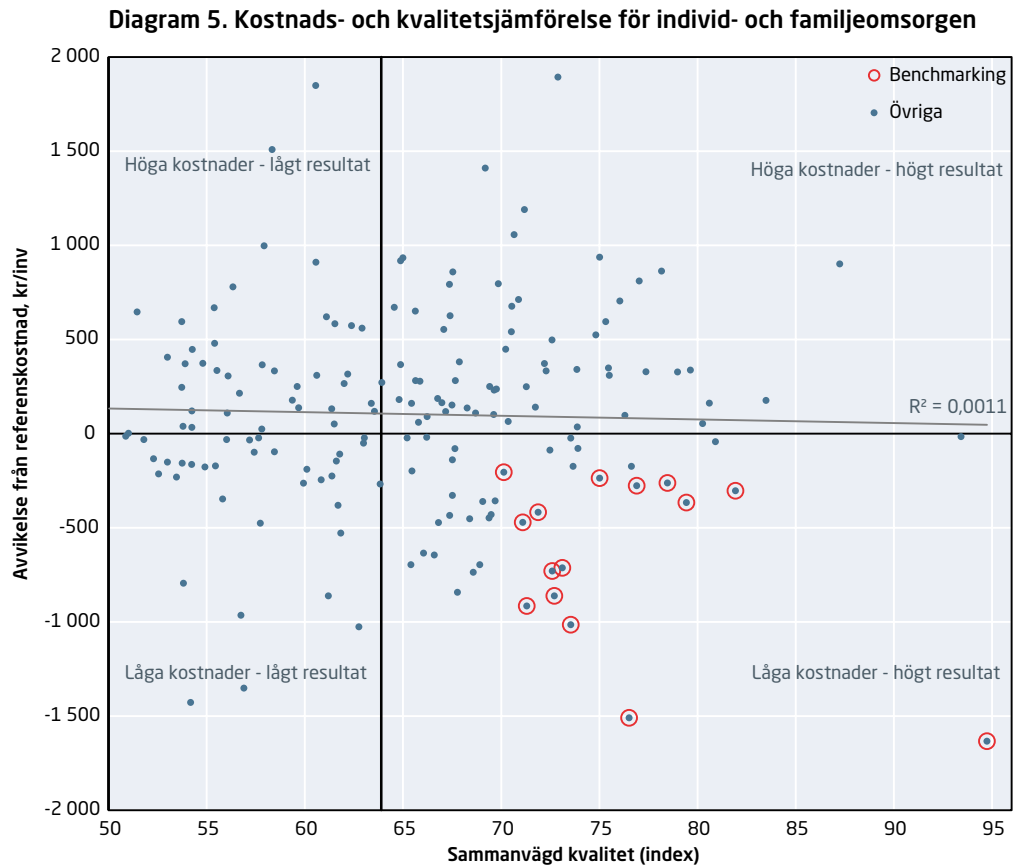
Tabell 10. Benchmarkingkommuner individ- och familjeomsorg

Kommun	Sammanvägd kvalitet (index 1-100)	Nettokostnadsavvikelse individ- och familjeomsorg, kr/inv
Överkalix	95	-1 635
Ludvika	77	-1 510
Oskarshamn	74	-1 016
Gnesta	71	-916
Hjo	73	-862
Skövde	73	-731
Ulricehamn	73	-714
Lomma	71	-472
Lindesberg	72	-418
Hofors	79	-367
Vansbro	82	-304
Skellefteå	77	-277
Sunne	78	-263
Aneby	75	-237
Kil	70	-206
Medelvärde	76	-662

Av de kommuner som uppfyller kvalitetskriteriet – indexvärde på minst 70 procent för det sammanvägda måttet – är det Överkalix som har den högsta kostnadseffektiviteten, det vill säga störst negativ avvikelse från referenskostnaden. Även Ludvika, Oskarshamn och Gnesta visar på hög kostnadseffektivitet. Medelvärdet för kommunerna i gruppen är ett indexvärde på 76 för det sammanvägda kvalitetsmåttet. Den genomsnittliga avvikelsen från standardkostnaden är på –662 kronor per invånare.

Samtliga kommuner redovisas i diagram 5 nedan, placerade som punkter efter både kostnads- och kvalitetsmått, på samma sätt som i föregående avsnitt. Genom att avgränsa kvalitetsmåttet vid genomsnittligt värde för samtliga kommuner och kostnadsmåttet vid gränsen mellan positiv och negativ avvikelse, kan de ingående kommunerna klassificeras till ett av fyra fält, med kombinationer av höga respektive låga kostnader, samt höga respektive låga kvalitetsresultat. Benchmarkinggruppen återfinns därmed i nedre högra fältet, bland kommuner med låga kostnader men ändå hög kvalitet. Benchmarkingkommunerna är markerade med cirklar i diagrammet.

Det saknas helt samband mellan kvalitetsresultat och kostnader för individ- och familjeomsorgen; förklaringsgraden (R²-värdet) mellan kostnad och kvalitet är en promille. Kvalitetsavgränsningen i diagrammet är definierad som medelvärdet av samtliga ingående kommuner. Därför återfinns lika många i högra respektive vänstra fälten i diagrammet. Något fler av de ingående kommunerna – 111 av 194 – högre kostnader än referenskostnaderna, och därigenom högre kostnader än förväntat. Därför är en något större andel av kommunerna samlade i de båda övre fälten i diagrammet.



Liksom för övriga områden räknas kostnadseffektiviseringen fram via totalkostnaden för verksamheten i nuläget samt för respektive scenario. Totalkostnaden beräknas genom att multiplicera nettokostnaden per invånare med antal invånare samma år. För de olika scenarierna räknas den nya nettokostnaden fram genom att de i scenariot implicerade nya referenskostnadsavvikelserna ger en ny nettokostnad per invånare, vilket sedan också multipliceras med antalet invånare. Resultaten sammanfattas i tabell 11 nedan.

Tabell 11. Resultat individ- och familjeomsorg per scenario (miljarder kr)

	Kostnad idag	Ny kostnad	Effektivisering
Scenario 1	38.1	34.5	-3.7
Scenario 2	38.1	30.8	-7.3
Scenario 3	38.1	36.2	-1.9
Scenario 4	38.1	35.8	-2.3

Scenario tre och fyra beräknas ge upphov till relativt måttliga effektiviseringar, på omkring 2 miljarder kronor, motsvarande cirka 5–6 procent. I scenario ett beräknas däremot potentialen uppgå till 3,7 miljarder och 7,3 miljarder kronor i scenario två.

Effektiviseringen beräknas bli störst i relativa termer i små kommuner med stor positiv nettokostnadsavvikelse, däribland Malå, Munkedal, Malung-Sälen och Färgelanda, där potentialen beräknas överstiga 30 procent. I totala termer är det de större kommunerna, främst Göteborg, Malmö, Uppsala och Linköping som står för de största effektiviseringspotentialerna.

Individ- och familjeomsorgen står för en totalt sett ganska liten del av den kommunala verksamheten. Den utgör därför inte heller någon stor del av den samlade effektiviseringspotentialen. Omräknat som potential för tillkommande verksamhet, skulle det dock i scenario tre och fyra motsvara individ- och familjeomsorgen i hela Malmö. Besparingen på 3,7 miljarder i scenario ett är mer än kostnaden för verksamheten i Göteborg och scenario två, med en effektiviseringspotential på 7,3 miljarder kronor, är nästan lika mycket som individ- och familjeomsorgen kostar i både Stockholm, Göteborg och Uppsala tillsammans.

Stöd och service till funktionshindrade (LSS)

Kommunernas stöd och service till vissa funktionshindrade enligt LSS omfattar kostnader på 45 miljarder kronor, motsvarande cirka 12 procent av den totala kommunala verksamheten i ekonomiska termer. Kostnaderna omfattar främst LSS-boende, personlig assistans och daglig verksamhet.

Liksom för individ- och familjeomsorgen så finns det inget heltäckande kvalitetsmått för att avgränsa benchmarkinggruppen. För verksamhetsområdet stöd och service till funktionshindrade har därför ett annat mått från SKL:s Kommunernas Kvalitet i Korthet använts, ”Kvalitetsaspekter LSS grupp- och serviceboende, andel (procent) av maxpoäng”. Detta är en sammanvägning av flera olika kvalitetsmått på LSS-grupp- och serviceboenden. De ingående måtten omfattar bland annat andelen boendeplatser där de boende kan äta huvudmålet tillsammans, där de kan vara ute på personalstödda aktiviteter kvällstid, möjligheten till egen internetuppkoppling, möjligheten att ta emot gäster, avsaknad av hot och våld m.m.

Måttet är inte heltäckande, dels genom att det enbart fokuserar på grupp- och serviceboenden, dels genom att bara 211 av 290 kommuner har inrapporterade data. Dock bedöms det vara tillräckligt för syftet med denna analys. Lägsta nivån för god kvalitet har satts till minst 90 procent, vilket täcker in 20 procent av kommunerna och därmed motsvarar andelen kommuner i de övriga verksamhetsområdena.

Som för övriga områden utgår beräkningen av den ekonomiska effektiviteten från nettokostnadens avvikelse från referenskostnaden, definierad som kronor per invånare. Indikatorn visar hur kommunens faktiska kostnad avviker från dess referenskostnad, som bygger på nettokostnader och strukturvariabler för det aktuella året. Positiva avvikelser från referenskostnaden innebär att kommunen har en kostnadsnivå som är högre än vad strukturen motiverar, medan negativa avvikelser innebär att kommunen har en kostnadsnivå som är lägre än vad strukturen motiverar. Därigenom möjliggörs jämförelser mellan kommuner trots att de har skilda strukturella förutsättningar.

De kommuner som uppfyller kvalitetskriteriet rangordnas sedan efter nettokostnadsavvikelsen och de femton kommunerna med störst negativ avvikelse ingår i benchmarkinggruppen, enligt vad som framgår av tabell 12 nedan. Urvalet till benchmarkinggruppen blir i denna verksamhet inte helt korrekt, eftersom det inte finns data för samtliga kommuner. Givet att fördelningen av värden på bortfallet i stort sett följer fördelningen hos de kommuner som har inrapporterade värden, så bedöms dock den fortsatta analysen inte påverkas i någon större utsträckning.

Tabell 12. Benchmarkingkommuner stöd och service till funktionshindrade

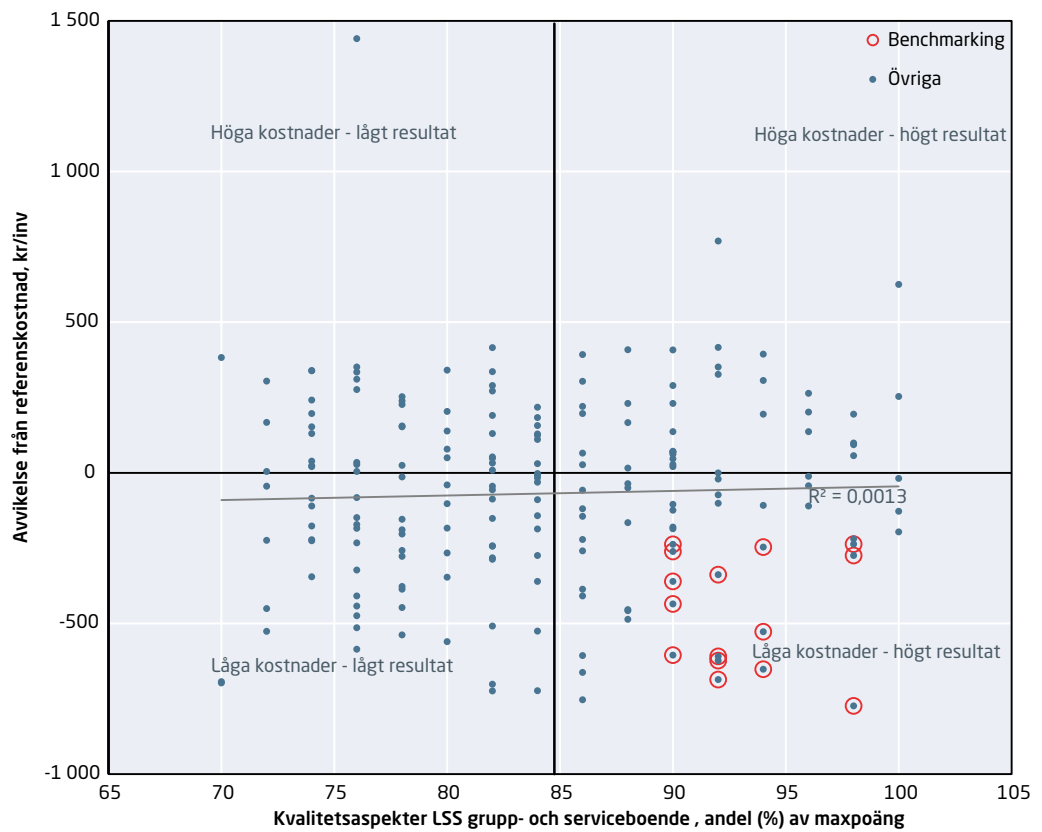
Kommun	Kvalitetsaspekter LSS grupp- och serviceboende, andel (%) av maxpoäng	Nettokostnadsavvikelse LSS, kr/inv
Haparanda	98	-774
Eslöv	92	-687
Orsa	94	-653
Grästorp	92	-624
Strömsund	92	-610
Essunga	90	-606
Kalix	94	-528
Strömstad	90	-436
Mariestad	90	-361
Eda	92	-339
Degerfors	98	-275
Trollhättan	90	-262
Älmhult	94	-247
Falköping	90	-238
Hällefors	98	-237
Medelvärde	93	-458

Av de kommuner som uppfyller kvalitetskriteriet – minst 90 procent av maxpoängen för de sammanvägda kvalitetsaspekterna hos LSS grupp- och serviceboende – har Haparanda den högsta kostnadseffektiviteten, det vill säga störst negativ avvikelse från referenskostnaden. Eslöv, Orsa och Grästorp visar också på hög kostnadseffektivitet. Medelvärdet för kommunerna i gruppen är en genomsnittlig andel av maxpoängen på 93 procent. Den genomsnittliga avvikelsen från standardkostnaden är på –458 kronor per invånare.

Placerade som punkter efter både kostnads- och kvalitetsmått redovisas samtliga ingående kommuner i diagram 6 nedan, på motsvarande sätt som övriga verksamheter i tidigare avsnitt. Kvalitetsmättet avgränsas vid genomsnittligt värde för samtliga kommuner och kostnadsmättet avgränsas vid gränsen mellan positiv och negativ avvikelse. Därigenom kan kommunerna klassificeras till ett av fyra fält, med kombinationer av höga respektive låga kostnader, samt höga respektive låga kvalitetsresultat. Därmed återfinns benchmarkinggruppen i nedre högra fältet, bland kommuner med låga kostnader och hög kvalitet. Benchmarkingkommunerna är markerade med cirklar i diagrammet.

Tydliga samband mellan kvalitetsresultat och kostnader för stöd och service till funktionshindrade saknas, precis som det har gjorts inom övriga verksamhetsområden. Förklaringsgraden (R²-värdet) är endast en promille. Då kvalitetsavgränsningen i diagrammet är definierad som medelvärdet av samtliga ingående kommuner, så återfinns lika många i högra respektive vänstra fälten i diagrammet. Mindre än hälften av de ingående kommunerna – 91 av 211 – har högre kostnader än referenskostnaderna, och därigenom högre kostnader än förväntat. En något större andel av kommunerna är därför samlade i de båda övre fälten i diagrammet.

Diagram 6. Kostnads- och kvalitetsjämförelse för stöd och service till funktionshindrade



På samma sätt som för övriga områden räknas kostnadseffektiviseringen fram via totalkostnaden för verksamheten i nuläget samt för respektive scenario. Totalkostnaden beräknas genom att multiplicera nettokostnaden per invånare med antal invånare samma år. För de olika scenarierna räknas den nya nettokostnaden fram genom att de i scenariot implicerade nya referenskostnadsavvikelserna ger en ny nettokostnad per invånare, vilket sedan också multipliceras med antalet invånare. Resultaten sammanfattas i tabell 13 nedan.

Tabell 13. Resultat stöd och service till funktionshindrade per scenario (miljarder kr)

	Kostnad idag	Ny kostnad	Effektivisering
Scenario 1	44.7	42.4	-2.3
Scenario 2	44.7	40.1	-4.6
Scenario 3	44.7	42.5	-2.2
Scenario 4	44.7	42.5	-2.2

Inom verksamhetsområdet stöd och service till funktionshindrade beräknas den totala effektiviseringspotentialen bli förhållandevis måttlig, sett till områdets totala storlek. Scenario ett, tre och fyra beräknas ge upphov till nästan lika stora effektiviseringar, på omkring 2,2 till 2,3 miljarder kronor, motsvarande cirka 5 procent. I scenario två beräknas potentialen uppgå till 4,6 miljarder eller 10 procent.

I relativa termer beräknas effektiviseringen bli störst i vissa små kommuner som Ydre, Nykvarn och Habo. Effektiviseringspotentialen beräknas där ligga mellan 16–17 procent. De största effektiviseringspotentialerna i totala termer beräknas främst uppnås i de största kommunerna Stockholm, Göteborg, Malmö och Uppsala.

Omräknat som potential för tillkommande verksamhet, motsvarar effektiviseringarna i scenarierna ett, tre och fyra mindre än kostnaden för stöd och service till funktionshindrade i Göteborg, medan scenario två – med en effektiviseringspotential på 4,6 miljarder kronor – är lika mycket som LSS-verksamheten i Göteborg, Malmö och Uppsala tillsammans.

Slutsatser

Analysens beräkningar visar att det finns betydande potential för effektiviseringar inom de kommunala välfärdstjänsterna. I scenario två, där samtliga kommuner presterar minst lika bra som de bästa inom respektive område, beräknas potentialen uppgå till 41,5 miljarder kronor, vilket motsvarar en relativ effektivisering på mer än 11 procent. Effektiviseringspotentialen skiljer sig också åt mellan de olika delarna av den kommunala verksamheten. Störst besparing beräknas uppnås inom individ- och familjeomsorgen, där potentialen i scenario två uppgår till 19 procent. Lägst potential återfinns inom gymnasieskolan där motsvarande möjliga besparing är 7 procent.

Även om analysen i någon mån kan betecknas som räkneexempel, så utgår de från jämförelser och data som tar hänsyn till de skilda strukturella förutsättningar som kommunerna har för att bedriva sin verksamhet. Genom att flera scenarier med olika ambitionsnivå i effektiviseringen ställs upp, kan också resultaten betraktas som ett spann inom vilket den faktiska potentialen troligen finns.

Svenskt Näringslivs slutord

Denna analys av produktivitetspotentialen för kommunal sektor är gjord med en relativt enkel metod. Genom att analysera den kostnadsnivå inom kommunernas viktigaste välfärdsverksamheter som ett antal relativt kostnadseffektiva kommuner har och göra antaganden hur mycket medel som skulle kunna sparas om övriga kommuner närmade sig dessa kommuner, eller kom upp till samma nivå, vad gäller kostnadseffektivitet, har produktivitetspotentialen beräknats. Några scenarier utgår också från att alla kommuner kan förbättra sin kostnadseffektivitet. Två av scenarierna har också som villkor att de ”föredömskommuner” mot vilka övriga jämförs måste ha en viss lägsta uppvisad kvalitet. Beroende på de olika antagandena i scenarierna varierar den bedömda produktivitetspotentialen mellan 19 och 42 miljarder kronor.

Bakgrunden till att Svenskt Näringsliv låtit WSP göra dessa beräkningar om produktivitetspotentialen är att den kommunala – och landstingskommunala – sektorn står inför mycket stora utmaningar på såväl kort som lång sikt. Detta beror på kort sikt på en ökad andel mycket äldre och barn och ungdomar, i kombination med effekterna av flyktingkrisen 2015 som, med några års fördröjning, kommer att öka kommunernas kostnader för försörjningsstöd och för bostadsförsörjning. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) beräknar att det finns ett resultatförbättringsbehov fram till 2020 på 47 miljarder kronor, vilket motsvarar en skattehöjning med drygt 2 kronor³.

Utmaningen på längre sikt handlar om att andelen äldre, och inte minst andelen mycket gamla med stora vård- och omsorgsbehov, ökar successivt i befolkningen och andelen som traditionellt anses vara i arbetsför ålder (16–64 år eller 20–64 år) minskar. Svenskt Näringsliv har beräknat att om ingen produktivetsförbättring sker i välfärdstjänsterna uppstår – som en följd av detta – fram till år 2040 ett underskott i de offentliga finanserna, som motsvarar en kommunalskattehöjning om 5–6 kronor. Om däremot produktiviteten i välfärdssektorn skulle öka med 0,5 procentenheter per år skulle det vara möjligt att klara välfärdens finansiering utan långsiktiga obalanser i de offentliga finanserna, till ett långsiktigt något lägre skattetryck jämfört med idag.

Redan en kommunalskattehöjning på två kronor skulle få stora negativa konsekvenser för svensk ekonomi. Drivkrafterna till arbete skulle försämrats, tröskeln för att gå från bidrag till arbete skulle öka och andelen av befolkningen i arbete skulle påverkas negativt. Ju lägre andel av befolkningen som är i arbete desto svårare blir det dessutom att långsiktigt finansiera välfärdsåtagandet, eftersom skatt på arbete är den avgjort största skattebasen för välfärdens finansiering.

Därför är det viktigt att kommunalskatten inte ökar. Mot bakgrund av WSPs beräkningar i denna rapport bedömer vi att det skulle vara möjligt att kostnadseffektivisera kommunal verksamhet med 15–25 miljarder kronor fram till år 2020. Det motsvarar mellan en tredjedel och hälften av det beräknade finansieringsbehovet.

³ Ekonomirapporten oktober 2016 (SKL2016).

Svenskt Näringsliv har även låtit göra en studie av produktivitetsskillnader i mellan akutsjukhus⁴. Där framgår att produktivitetsskillnaderna mellan akutsjukhusen i Norden är mycket stora. En av slutsatserna i rapporten är att det föreligger en betydande potential för produktivetsökningar i den svenska akutsjukhusvården, oavsett om man jämför med andra nordiska länder eller inom landet. Den bedömda produktivetspotentialen inom akutsjukhusvården motsvarar en besparing om cirka 18 miljarder kronor. En del av denna potential bör kunna förverkligas till år 2020.

De sammanlagda framräknade produktivetspotentialerna i denna rapport och i den refererade rapporten om akutsjukhusvården ligger på mellan 37 och 60 miljarder kronor beroende på vilket scenario för möjliga produktivetsförbättringar som väljs. Detta ska jämföras med de sammanlagda offentliga utgifterna för välfärdstjänsterna på cirka 750 miljarder kronor, varav 500 miljarder kronor för kommunal verksamhet och 250 miljarder kronor för landstingsverksamhet.⁵ Härutöver bör det vara möjligt att på längre sikt förbättra produktiviteten ytterligare.

Det är enligt Svenskt Näringslivs bedömning mycket väsentligt att det av SKL bedömda resultatförbättringsbehovet inte ”löses” genom skattehöjningar. Svenskt Näringsliv bedömer att ökad produktivitet i välfärden utgör en väsentlig del för att klara detta även om också andra åtgärder måste till.

På längre sikt är det dessutom viktigt att förändra det kommunala skatteutjämnings-systemet så att det lönar sig för en kommun att främja tillväxten. Idag spelar det i princip ingen roll för de kommunala skatteinkomsterna hur skattekraften utvecklas lokalt.

Av stor betydelse är också fungerande konkurrens inom välfärdstjänsterna. Produktivetsutvecklingen har förbättrats i primärvården till följd av vårdval. Anbudsupphandlingar har förbättrat produktiviteten såväl i sjukvården som äldreomsorgen. Friskolesystemet har lett till såväl stärkt produktivitet som effektivitet inom grundskolan. Ett införande av en vinstreglering i välfärden skulle försämra konkurrensen och därmed produktivetsutvecklingen.⁶

⁴ Produktivitetsskillnader mellan akutsjukhus i Norden (Svenskt Näringsliv 2016).

⁵ Kommunernas finanser (SCB 2015), Landstingens finanser (SCB 2015).

⁶ Dahlgren m fl, Fem år med husläkarsystemet inom Vårdval Stockholm (SLL 2013), Benchmarking av akutsjukhusens effektivitet (SLL 2015), Böhlmark & Lindahl, Independent School Choice and Long-run Educational Outcomes (Economica 2015)

www.svensktnaringsliv.se

Storgatan 19, 114 82 Stockholm

Telefon 08-553 430 00