

# Kommunal effektivitet - struktur eller skicklighet?





**Rapport framtagen av:** WSP Advisory på uppdrag av Svenskt Näringsliv

Detta är en, av två, underlagsrapporter till rapporten "Policyrapport Välfärd, Ökad effektivitet - ett måste och en möjlighet för kommunsektorn". Den andra underlagsrapporten är benämnd "Effektiviseringspotential och förklaringsfaktorer för effektivitet i kommunerna" och gjord av Svenskt Näringsliv. Samtliga tre rapporter är utgivna av Svenskt Näringsliv.

**Författare och medverkande konsulter:**

Joakim Pettersson (uppdragsledare), Tore Englén, Kristina Westermark,  
Martin Lagnerö, Rickard Hammarberg, Felix Miranda Thyrén,  
Elenor Sibborn och Victoria Kalén



# Innehåll

1	Sammanfattning .....	4
1.1	Uppdatering av effektiviseringspotentialen.....	4
1.2	Sammanfattning av kvalitativ analys.....	6
2	Inledning och bakgrund .....	7
2.1	Syfte, frågeställningar och upplägg .....	9
3	Kommunal effektivitet - forskning och erfarenheter .....	11
3.1	Svagt samband mellan kostnader och kvalitet.....	11
3.2	Effektivitet i kommunal verksamhet.....	12
3.3	New public management .....	13
3.4	Managementkvalitet - styrning och ledning.....	15
3.5	Planering och resursfördelning.....	16
3.6	Det kommunala utjämningsystemet.....	17
3.7	Riktade statsbidrag .....	18
3.8	Privatisering, bolagisering och konkurrens som effektiviseringsstrategi.....	19
3.9	Sammanfattning av litteraturoversikten .....	21
4	Teoretisk effektiviserings-potential .....	23
4.1	Förskola .....	24
4.2	Grundskola .....	27
4.3	Gymnasieskola .....	30
4.4	Äldreomsorg.....	33
4.5	Individ- och familjeomsorg (IFO) .....	36
4.6	Stöd och service till funktionshindrade (LSS).....	39
5	Kvalitativ studie - vad säger kommunerna? .....	43
5.1	Förskola.....	43
5.2	Grundskola .....	47
5.3	Gymnasieskola .....	51
5.4	Äldreomsorg.....	55
5.5	Individ- och familjeomsorg (IFO) .....	59
5.6	Stöd och service till funktionshindrade (LSS).....	64
5.7	Sammanfattning av den kvalitativa studien.....	67
6	Slutsatser och policy - vad kan vi säga om skillnader i kommunal effektivitet?.....	69
6.1	Policy slutsatser på nationell nivå .....	69
6.2	Policy slutsatser på kommunal nivå.....	71
7	Litteratur och källor.....	75
8	Appendix: Metod .....	77
8.1	Beräkningsmetod - teoretisk effektiviseringspotential.....	77
8.2	Datakällor.....	77
8.3	Scenarier.....	78
8.4	Fokusgrupper och intervjuer.....	78

# 1 Sammanfattning

Välfärden står inför stora utmaningar, inte minst genom ett ökat demografiskt tryck på de kommunala verksamheterna. En allt lägre andel av befolkningen befinner sig i arbetsaktiv ålder, medan andelen barn och unga samt andelen äldre ökar. Det betyder att en lägre andel i arbetsaktiva åldrar ska försörja fler. De flesta bedömare är eniga om att ytterligare höjningar av skatterna riskerar att få skadliga effekter på svensk ekonomi genom försämrade drivkrafter för arbete och företagande. För att möta utmaningarna krävs andra, konstruktiva angreppssätt.

Sverige behöver vidta åtgärder på nationell nivå för att förhindra att försörjningsbördan stiger mer än nödvändigt. Det kan ske genom höjd genomsnittlig pensionsålder, tidigare inträde på arbetsmarknaden för unga samt förbättrad integration och högre förvärvsfrekvens bland utlandsfödda. Att hitta alternativa finansieringskällor och öka graden av privat avgiftsfinansiering, liksom att se över och sätta upp snävare gränser för vad som ska ingå i det offentliga åtagandet, är andra tänkbara åtgärder. Men detta får fördelningspolitiska konsekvenser; det är politiskt kontroversiellt och förknippat med omfattande politiska risker för den regering som genomför dem. Därför kräver genomförandet sannolikt breda politiska uppgörelser som i sin tur bygger på ett stort mått av krismedvetenhet.

Utöver de ovan nämnda åtgärderna kommer det dock att krävas ökad produktivitet och effektivitet inom kommunernas välfärdsverksamheter. Kostnadseffektiviseringar är ett viktigt verktyg för att lätta på behovet av ökad skattefinansiering eller åtstramning av det offentliga åtagandet.

Svenskt Näringsliv har tidigare beräknat den teoretiska effektiviseringspotentialen, dels för hela riket, dels som underlag för utvalda kommuner. Beräkningen visar 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.

Föreliggande studie tar vid där den tidigare slutade genom en uppdatering av den teoretiska effektiviseringspotentialen utifrån ett bättre dataunderlag. Den är också kompletterad med en kvalitativ intervjustudie i syfte att öka förståelsen för vad som förklarar skillnader i effektivitet mellan kommunerna och vad som kan göras för att effektiviseringspotentialen ska kunna realiseras.

## 1.1 Uppdatering av effektiviseringspotentialen

Tabell 1 nedan ger en sammanfattad bild av beräkningarna av effektiviseringspotentialen för de sex välfärdsområden som studerats – förskola, grundskola, gymnasieskola, äldreomsorg, individ och familjeomsorg (IFO) samt stöd till funktionshindrade (LSS).

Kostnadseffektiviseringarna beräknas utifrån fyra olika scenarier. Scenario 1 och 2 är relaterade till benchmarkingkommunerna, det vill säga analysen utgår från att övriga

kommuner närmar sig de bästa i termer av ekonomisk effektivitet. Scenario 3 och 4 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. De kommuner som har en kostnadseffektivitet under det totala genomsnittet förbättrar sig dessutom 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 spann inom vilket den faktiska effektiviseringspotentialen ligger.

Sammantaget beräknas i scenario 1 en total effektiviseringspotential på 18,3 miljarder kronor, vilket motsvarar en effektivisering på knappt 5 procent. Scenario 3, som i förutsättningen innebär en effektivisering på exakt 5 procent, ger en beräknad besparing på 18,9 miljarder kronor. I scenario 4 beräknas effektiviseringen bli 20,9 miljarder kronor, motsvarande 5,5 procent. Scenario 2 förutsätter en fördubblad effektivisering jämfört med scenario 1, vilket innebär en besparing på 36,5 miljarder eller strax under 10 procent. De uppdaterade beräkningarna ligger relativt nära de tidigare beräkningarna från 2017.

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

	Kostnad idag	Scenario 1		Scenario 2	
		Ny kostnad	Effektivisering	Ny kostnad	Effektivisering
Förskola	62,7	60,0	-2,7	57,2	-5,4
Grundskola	100,2	96,3	-3,9	92,4	-7,8
Gymnasium	36,4	35,3	-1,1	34,1	-2,3
Äldreomsorg	97,0	90,8	-6,1	84,7	-12,3
IFO	37,7	35,1	-2,6	32,5	-5,1
LSS	43,9	42,1	-1,8	40,3	-3,6
<b>Totalt</b>	<b>377,8</b>	<b>359,5</b>	<b>-18,3</b>	<b>341,3</b>	<b>-36,5</b>
	Kostnad idag	Scenario 3		Scenario 4	
		Ny kostnad	Effektivisering	Ny kostnad	Effektivisering
Förskola	62,7	59,5	-3,1	59,1	-3,6
Grundskola	100,2	95,2	-5,0	94,8	-5,4
Gymnasium	36,4	34,6	-1,8	34,4	-2,0
Äldreomsorg	97,0	92,1	-4,8	91,4	-5,5
IFO	37,7	35,8	-1,9	35,4	-2,3
LSS	43,9	41,7	-2,2	41,7	-2,2
<b>Totalt</b>	<b>377,8</b>	<b>358,9</b>	<b>-18,9</b>	<b>356,8</b>	<b>-20,9</b>

## 1.2 Sammanfattning av kvalitativ analys

Samtliga företrädare för de 14 kommuner som intervjuats i denna studie ser behovet och värdet av en effektiv verksamhet, både vad gäller kvalitet och kostnad. Under intervjuerna diskuterades effektivitet utifrån följande teman: verksamhetsstyrning, ekonomistyrning, kompetensförsörjning, samverkan och benchmarking, teknikens möjligheter och digitalisering. I samtliga kommuner deltog förvaltningschefen och i merparten deltog någon enhetschef från verksamheten, en ekonom eller controller samt i vissa fall en kvalitets- eller utvecklingsansvarig. I intervjuerna, som gjorts i stora såväl som små kommuner spridda över landet, återkommer mönster som tycks påverka graden av effektivitet. Det är en kombination av faktorer som tycks spela in för de kommuner som uppvisar hög kvalitet till en låg kostnad. Effektiva verksamheter uppvisar flera av följande faktorer:

- tydlig målstruktur både för kommunen i stort och med koppling till verksamheten
- låg personalomsättning och låga rekryteringskostnader
- ekonomisk delaktighet och verksamhetsanpassad budget som skapas i dialog med verksamheten
- proaktivt arbete för att säkerställa kompetensförsörjning
- satsningar på god arbetsmiljö genom bland annat verksamhetsnära ledarskap och stort handlingsutrymme
- tydlig roll- och ansvarsfördelning, där det är tydligt vem som beslutar vad och var den politiska ledningens mandat och ansvar börjar och slutar.

Mindre effektiva kommuner uppvisar flera av följande faktorer:

- för många mål utan koppling till verksamheten, och avsaknad av ändamålsenliga mål
- avsaknad av kontinuerlig uppföljning – ofta ett resultat av bristande målstruktur
- avsaknad av ett långsiktigt strategiskt arbete inom bland annat teknik och kompetens
- avsaknad av verksamhetsanpassad budget
- splittrad och ineffektiv förvaltningsstruktur
- otydlig roll- och ansvarsfördelning, vilket skapar en otydlig beslutskedja och osäkerhet i organisationen, inte minst i relationen politiker–tjänstemän.



## 2 Inledning och bakgrund

Välfärden står inför stora utmaningar framöver, inte minst genom ett ökat demografiskt tryck på de kommunala verksamheterna. Enligt SCB:s senaste befolkningsframskrivning kommer andelen personer i de mest yrkesverksamma åldrarna, 20–64 år, att minska. År 2017 var 57 procent av befolkningen 20–64 år. Till år 2070 beräknas andelen ha minskat till 53 procent.<sup>1</sup>

Under 1970-talet, då pensionsåldern var 67 år och andelen som studerade efter 20 års ålder var lägre än idag, var ungefär 60 procent av befolkningen i de mest förvärvsaktiva åldrarna. Den demografiska försörjningskvoten var då 0,67, vilket innebär att 100 förvärvsaktiva ska försörja sig själva och ytterligare 67 personer. År 1985 var 58 procent av befolkningen 20–64 år, och den demografiska försörjningskvoten var 0,74. År 2000 hade den demografiska försörjningskvoten stigit till 0,89 och år 2017 till 0,96.

Konjunkturinstitutet beräknar att de demografiskt betingade utgiftsåtgärderna ger upphov till ett finansieringsbehov inom kommunsektorn på cirka 85 miljarder kronor under åren 2019 till 2022.<sup>2</sup> Enligt Långtidsutredningen kommer de demografiska förändringarna leda till att den reala offentliga konsumtionen ökar med drygt 27 procent fram till år 2050 jämfört med år 2013.<sup>3</sup> Det är främst kostnaderna för äldreomsorgen som förväntas öka.

Långtidsutredningen bedömer att successiva skattehöjningar inte är en framkomlig väg för att klara välfärdens framtida finansiering.<sup>4</sup> Högre skatter riskerar att bli kontraproduktiva då de hämmar tillväxten i ekonomin och därmed på sikt även skatteintäkterna. Sett över tid har de kommunala skatterna höjts under en lång tid, vilket framgår av figur 1 nedan. De kraftigaste höjningarna skedde under perioden 1960 till 1980, då välfärdsåtagandet byggdes ut kraftigt och skattesatserna fördubblades från i genomsnitt cirka 15 till 30 procent. Därefter har ökningstakten varit betydligt mer beskedlig, men det är ändå en tydlig trend att kommunskatterna är på väg uppåt. Om man tittar på perioden år 2000<sup>5</sup> till 2018 kan man notera att det år 2000 var 68 kommuner som hade en skattesats under 30 procent. År 2018 var det bara nio kommuner som hade en så låg skattesats. År 2000 hade endast tre kommuner en skattesats som översteg 33 procent; år 2018 var det 166 kommuner, varav 43 kommuner låg över 34 procent.

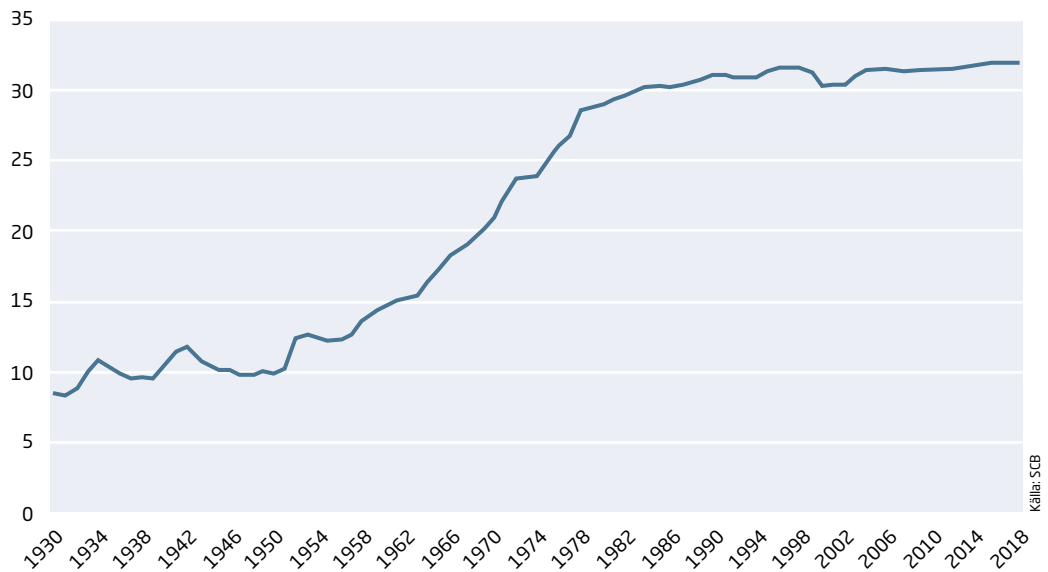
<sup>1</sup> SCB (2018), *Sveriges framtida befolkning 2018–2070*

<sup>2</sup> Konjunkturinstitutet (2018), *Konjunkturläget oktober 2018*

<sup>3</sup> SOU 2015:104, *Långtidsutredningen 2015, Huvudbetänkande*

<sup>4</sup> SOU 2015:104

<sup>5</sup> År 2000 avskaffades kyrkoskatten och ersattes med en avgift, därav den tillfälliga nedgången detta år.

**Figur 1. Genomsnittlig kommunal skattesats år 1930-2018, procent**

Mellan år 2000 och 2018 har kommunskattesatserna höjts med i genomsnitt 2 procentenheter, vilket i huvudsak beror på höjningar av landstingskatterna. Skattehöjningarna har dock inte slagit igenom fullt ut för den enskilde, då jobbskatteavdraget införts under samma period. Jobbskatteavdraget är en skattereduktion på arbetsinkomster som räknas av mot den kommunala inkomstskatten. Storleken på jobbskatteavdraget påverkas av kommunalskatten i inkomsttagarens hemkommun; ju högre kommunalskattesats, desto större blir jobbskatteavdraget för den enskilde. Detta innebär att jobbskatteavdraget i viss utsträckning fungerar skatteutjämnande mellan kommuner. Kommunerna förlorar dock inget på avdraget eftersom staten kompenserar skattebortfallet. Även det faktum att kommunerna är undantagna från moms på den konsumtion som finansieras över kommunalskatten – samt det kommunala utjämningsystemet – försvagar drivkrafterna att hålla nere kommunalskatterna. En kommun som höjer skatten skickar en del av notan till staten och hela skattebetalarkollektivet, och kostnaden hamnar inte enbart hos de kommuninvånare som ska betala in skatten.

Jobbskatteavdraget mildrar i viss mån de negativa incitamentseffekterna av de kommunala skatterna, men de flesta bedömare är eniga om att ytterligare höjningar riskerar att få skadliga effekter på svensk ekonomi genom försämrade drivkrafter för arbete och företagande. För att klara välfärdens långsiktiga finansiering krävs därför andra angreppssätt än höjda skatter. Det kommer vara nödvändigt att motverka att försörjningskvoten stiger ytterligare. Det kan ske genom höjd genomsnittlig pensionsålder, tidigare inträde på arbetsmarknaden för unga samt förbättrad integration och högre förvärvsfrekvens bland utlandsfödda.

Andra tänkbara åtgärder är att hitta alternativa finansieringskällor och öka graden av privat avgiftsfinansiering, liksom att se över och sätta upp snävare gränser för vad som ska ingå i det offentliga åtagandet. Kring dessa åtgärder råder dock i dagsläget stora politiska låsningar. Det innebär omfattande politiska kostnader för ett enskilt parti att genomföra dem, varför det sannolikt kräver breda politiska uppgörelser som bygger på ett stort mått av krismedvetenhet.

Utöver de ovan nämnda åtgärderna kommer det att ställas krav på ökad produktivitet och effektivitet inom välfärdstjänsterna, vilket kan tas ut som kostnadseffektiviseringar och därmed lätta på behovet av ökad skattefinansiering eller åtstramning av det offentliga åtagandet.

Svenskt Näringsliv har tidigare beräknat den teoretiska effektiviseringspotentialen, dels för hela riket, dels som underlag för utvalda kommuner.<sup>6</sup> Analysen visade att om alla kommuner utför sin verksamhet till lika låg kostnad som de bäst presterande kommunerna finns en total teoretisk effektiviseringspotential i intervallet 18,7 till 41,5 miljarder kronor, beroende på vilka antaganden som gjordes. Det motsvarar en effektivisering på mellan 5 och 11 procent.

I rapporten analyserades dock inte vad kommunerna kan göra i praktiken för att effektivisera verksamheterna och realisera den teoretiska effektiviseringspotentialen. Föreliggande studie har som mål att ge ytterligare kunskap kring detta.

## 2.1 Syfte, frågeställningar och upplägg

Denna studie syftar till att ta vid där den tidigare slutade genom att ge ytterligare kunskap och förståelse i det fortsatta arbetet med att realisera den teoretiska effektiviseringspotentialen. Det är samma sex verksamhetsområden som står i fokus som i den tidigare studien: förskolan, grundskolan, gymnasieskolan, äldreomsorgen, individ och familjeomsorgen (IFO) samt stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Sammantaget står dessa verksamheter för cirka 75 procent av kommunernas totala kostnader.

Ett av syftena med rapporten är praktiskt, det vill säga att konkret bidra till diskussionen om vad kommuner själva kan göra för att effektivisera sin verksamhet. Av särskilt intresse i denna studie är att ta reda på hur kommunerna själva ser på sitt arbete för att uppnå effektivitet och hög kvalitet.

Rapporten består av tre huvudsakliga delar. Den första delen är en sammanfattande litteraturöversikt som syftar till att ge en summarisk bild av forskningsläget, samt att redogöra för slutsatserna och *god branschpraxis* när det gäller kommunal effektivitet.

Den andra delen är en uppdatering och utveckling av de tidigare beräkningarna av den teoretiska effektiviseringspotentialen. Analysen genomförs – liksom i tidigare rapport – i form av ett antal scenarier 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.<sup>7</sup> De tidigare beräkningarna byggde på ett enda analysår; de nya uppdaterade beräkningarna bygger på flera år, vilket ger ett mer stabilt analysunderlag. Sammantaget beräknas resultaten för fyra olika scenarier, med något olika antaganden, inom vart och ett av de huvudsakliga kommunala verksamhetsområdena.<sup>8</sup> 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.

<sup>6</sup> Svenskt Näringsliv (2017), *Produktivitetspotential för kommunal sektor*

<sup>7</sup> Svenskt Näringsliv (2017), *Produktivitetspotential för kommunal sektor*

<sup>8</sup> För beskrivning av scenario 1 till 4 se appendix

Den tredje delen är en kvalitativ studie genomförd i form av fokusgrupper och intervjuer. Totalt 14 kommuner ingår i denna del av studien, där tjänstemän fått ge sin bild av verksamheten och utifrån sina förutsättningar belysa resultaten. Det handlar både om kommuner som uppvisar en hög effektivitet och kommuner som uppvisar en lägre kostnadseffektivitet i förhållande till uppmätt kvalitet. Urvalet har skett utifrån de 15 mest effektiva och de 15 minst effektiva kommunerna inom de sex verksamhetsområden som denna rapport fokuserar på. Syftet med denna del är att komplettera med kunskap kring arbetssätt, organisation, styrning och ledning etc. för att på så sätt öka förståelsen kring vilka metoder som kan ge framgång i att effektivisera de kommunala verksamheterna.

Utifrån dessa tre delar identifieras de områden, åtgärder och problem som kommunerna främst bör rikta sin uppmärksamhet mot för att realisera effektiviseringspotentialen – antingen i form av högre kvalitet till bibehållna kostnader eller i form av ökad kostnadseffektivitet.

## 3 Kommunal effektivitet - forskning och erfarenheter

Syftet med denna litteraturöversikt är att ge en summarisk bild av forskningsläget, samt att redogöra för slutsatserna och *god branschpraxis* när det gäller kommunal effektivitet. Detta kapitel är dock på intet sätt heltäckande, då forskningen om effektivitet i offentlig verksamhet är allt för omfattande för att rymmas inom ramen för denna studie. Ambitionen är att trots detta göra meningsfulla nedslag i de större trender inom effektivisering av offentlig verksamhet som funnits i närtid.

Utgångspunkten i denna översikt är huvudsakligen svensk forskning, då slutsatserna från denna sannolikt är de som framför allt är relevanta för svenska kommuner. Men genomgången breddas genom att även ta med internationella forskningsresultat. Många länder har upplevt liknande trender inom de kommunala verksamheterna och står också inför utmaningar som i mångt och mycket påminner om Sveriges, även om de ekonomiska, demografiska, strukturella och institutionella förutsättningarna kan se lite olika ut. Slutsatserna i detta kapitel utgör även utgångspunkt för den kvalitativa analys som följer.

### 3.1 Svagt samband mellan kostnader och kvalitet

Det finns ett flertal studier som undersöker frågan om effektiviseringar och produktivitet inom olika delar av kommunal verksamhet. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) undersöker i rapporten *Med nya mått mätt* (2014) sambandet mellan resurser och resultat i offentlig sektor. Utgångspunkten är det faktum att sektorns kostnader under en längre tid vuxit med 1 procent mer än vad som är motiverat utifrån demografiska förändringar.<sup>9</sup> Rapporten bygger på en regressionsansats baserad på kvalitetsindikatorer och kostnadsutveckling, och visar sammantaget på ett svagt samband mellan just kostnadsutveckling och kvalitet sett över tidsperioden 2002 till 2012.<sup>10</sup>

ESO publicerade 2016 även en studie av grund- och gymnasieskola samt äldreomsorg baserad på DEA-metoden (*data envelopment analysis*). Den visade en besparingspotential på drygt 23 miljarder kronor baserat på verksamheternas årskostnad år 2014<sup>11</sup>, att jämföra med en besparingspotential på mellan 19 och 42 miljarder i den tidigare rapporten från Svenskt Näringsliv.

Vidare finns studier som visar på liknande resultat inom specifika kommunala verksamhetsområden. Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2013) samt Socialstyrelsen (2007) visar att det finns betydande skillnader mellan kommunerna vad gäller produktivitet och kostnader inom äldreomsorgen.<sup>12</sup> Statskontoret (2013)

<sup>9</sup> SKL (2014), *Välfärdstjänsternas utveckling 1980–2012 – ökande resurser och växande behov*

<sup>10</sup> Det bör noteras att perioden är särskilt intressant för denna typ av studie, då kommunerna, tillskillnad från under 80- och 90-talet då flera kostnadsdrivande reformer genomfördes, i stort hade samma uppdrag under hela perioden. Se även ESO (2014) för ytterligare diskussion.

<sup>11</sup> Arnek, M, T Melin, A Norrliid (2016), *Mer än tur i struktur – en ESO-rapport om kommunal effektivitet*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) 2016:6

<sup>12</sup> Vårdanalys (2013), *Produktivitetsskillnader i äldreomsorgen – variationer, förklaringsfaktorer och utvecklingsbehov*, Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, rapport 2013:10 samt Socialstyrelsen (2007) *Metodrapport – kostnadsskillnader i äldreomsorgen*

finner visserligen att nivån på resurserna inom skolverksamhet spelar roll, men avgörande för kvaliteten är hur resurserna används.<sup>13</sup> De finner att den enskilt viktigaste resursrelaterade faktorn är lärarnas kompetens. Detta tyder på att det går att förbättra resultat genom omprioritering av resurser.

Ovannämnda rapporter behandlar inte alls, eller bara i mycket begränsad utsträckning, hur effektiviseringar ska åstadkommas. De är dock intressanta att nämna för att sätta den tidigare rapporten, och den beräknade effektiviseringspotentialen, i ett sammanhang samt för att konstatera att de beräknade nivåerna ligger förhållandevis väl i linje med varandra. Vidare är det intressant att notera att ESO (2014), i likhet med slutsatserna i den tidigare rapporten från Svenskt Näringsliv, finner att det inte nödvändigtvis finns ett samband mellan höga kostnader och hög kvalitet. Det är alltså möjligt för kommuner att ha såväl god kvalitet som låga kostnader, vilket också påvisas i nämnda rapport.

### 3.2 Effektivitet i kommunal verksamhet

Effektivisering av offentlig sektor är en ständigt aktuell fråga. Statskontoret (2012) konstaterar exempelvis, utifrån formuleringar i bland annat riksdagens mål, att effektivitetsbegreppet har givits en så central plats i offentlig verksamhet att det råder en bred samsyn om att den ska skötas så effektivt som möjligt.<sup>14</sup> Hur effektiviteten ska mätas, eller hur ytterligare effektiviseringar ska åstadkommas och genomföras, är dock betydligt mer omtvistade frågor. Det finns flertalet prövade och utvärderade metoder, varav några kommer att diskuteras nedan.

Effektivitet är inget lättillgängligt eller helt entydigt begrepp. Den korta beskrivningen är att det handlar om relationen mellan produktionskostnader, produktionsvolym och kvalitet. Begreppet består av ett flertal komponenter. *Kostnadseffektivitet* handlar om att minimera kostnaderna för att producera en viss given produktionsvolym med en viss given kvalitet. Relaterat till detta är begreppet *produktivitet*, som refererar till den mängd produktionsfaktorer som krävs för att producera en viss volym varor eller tjänster med en specifik kvalitetsnivå.

Produktiviteten är en funktion av två variabler: i) produktionstekniken och ii) hur effektivt den tillgängliga tekniken och produktionsfaktorerna kombineras och används. Ökad produktivitet kan således uppnås antingen genom teknisk utveckling eller genom en mer effektiv organisering och användning av tillgängliga produktionsfaktorer. En hög produktivitet innebär att verksamheten organiseras så att mängden varor och tjänster som produceras blir så stor som möjligt utifrån en given uppsättning produktionsfaktorer och teknik. Produktionen är per definition effektiv när det inte går att öka kvantiteten eller kvaliteten genom en omfördelning av resurserna utan att det leder till minskad produktion eller försämrad kvalitet i en annan del av verksamheten.<sup>15</sup>

Effektivitet handlar inte enbart om att göra saker rätt, det vill säga, att producera varor och tjänster till lägsta möjliga styckkostnad. Det handlar också om att göra rätt saker. Effektivitet handlar således om att göra rätt sak på rätt sätt till rätt kostnad vid rätt

<sup>13</sup> Statskontoret (2013), *Resurserna i skolan*, rapport 2013:10

<sup>14</sup> Statskontoret (2012), *Den effektiva staten - En antologi från Statskontoret*

<sup>15</sup> Det kan vara värt att påpeka att perspektivet i föreliggande studie huvudsakligen är kommunalekonomiskt. *Sambällsekonisk effektivitet* inom nationalekonomin har ett bredare perspektiv då ambitionen där är att ta hänsyn till samtliga aktörer i en ekonomi. Samhällsekonisk effektivitet är enligt paretokriteriet en situation då tillgängliga resurser i ekonomin inte kan omfördelas så att någon får det bättre utan att någon annan får det sämre. Om en ekonomi förändras så att minst en person får högre nytta utan att situationen försämrats för någon, är det en effektivitetsförbättring.

tillfälle. När det gäller kommunal verksamhet är kvalitetsdimensionen helt central när produktivitet och effektivitet ska mätas. Exempelvis kan en skola utifrån ett alltför enkelt produktivitetmått, såsom kvoten mellan antalet undervisade elever och antalet lärare, på pappret uppvisa hög produktivitet om lärartätheten är låg och klasserna är stora. Men eftersom skolan ytterst ska producera kunskap hos eleverna – inte enbart lektionstimmar – så är det viktigt att mäta effektiviteten utifrån relevanta resultatmått. Kvaliteten på en lärarledd lektion i grundskolan kan variera markant mellan olika skolor, eller mellan olika klasser. Det kan bero på lärarens skicklighet, eller elevernas studiemotivation och engagemang. En duktig lärare med auktoritet, goda ämneskunskaper och pedagogisk förmåga kan skapa väsentligt bättre förutsättningar för inläring och därmed goda studieresultat. En skolklass med motiverade elever och där det råder studiero skapar en betydligt bättre miljö för kunskapsinhämtning och lärande och ställer också lägre krav på lärarens skicklighet och auktoritet.

Trots att lätt mätbara yttre omständigheter, såsom klasstorlek, pedagogiska resurser etc. är desamma, kan resultatet bli mycket olika. Detta förhållande gäller inom de flesta kommunala verksamheter, vilket i sin tur ställer höga krav på mått på resultat, kostnader och kvalitet när kommunal effektivitet ska studeras och jämföras. I nästa kapitel beskrivs de kvalitetsmått som används för de olika verksamhetsområdena i denna rapports statistiska beräkningar.

### 3.3 New public management

Under 1980-talet växte insikten om att den offentliga sektorn led av problem, till stor del en följd av att den stod utan konkurrens. Verksamheternas kvalitet och effektivitet var svåra att mäta, jämföra och utvärdera. Missnöjda brukare stod utan valmöjligheter och det saknades drivkrafter för att effektivisera verksamheterna, vilket i sin tur var kostnadsdrivande. Inte minst aktualiserade 1990-talets ekonomiska kris frågan om behovet av effektivisering inom kommunsektorn och behovet av rationaliseringar inom de flesta offentliga verksamheter.

Utvecklingen ledde fram till att delar av de kommunala verksamheterna konkurrensutsattes. *New public management* (NPM) vann insteg i delar av den kommunala sektorn. Även om det saknas en entydig definition av *new public management* – det bör ses som ett samlingsbegrepp för ett flertal organisationsmodeller med inspiration från bland annat näringslivet – förändrades själva styrningsmodellen för kommunal verksamhet. Följden blev ökad användning av prestationsmått och utvärdering, decentralisering, ökad konkurrensutsättning och ökat kund- respektive tjänstefokus. Statskontoret (2012) beskriver två breda strategier inom NPM: resultatstyrning och privatisering.

- **Resultatstyrning** innebär främst att styrningen utformas som ett tvåpartsförhållande mellan en uppdragsgivare och en uppdragstagare. Resultatbegreppet används för att fokusera på såväl syftet med verksamheten som kraven på den. Centralt för resultatstyrningen var att fördela resultatansvaret tydligare mellan olika delar av den offentliga sektorn, vilket också skapar större incitament för att bromsa kostnadsutvecklingen. Inriktningen har även fört med sig ett större behov av utvärderingsfunktioner i offentliga organisationer.
- **Privatisering** är ett mångtydigt begrepp och innefattar processer för att konkurrensutsätta, avreglera och förändra ägandet i olika verksamheter som tidigare ägts och drivits i offentlig regi. Det kan handla om försäljning av offentliga bolag och tillgångar, upphandling av verksamhet och drift eller olika former av koncessioner. Inom vård och omsorg kan den kommunala verksamheten konkurrensutsättas

inom ramen för lagen om valfrihetssystem (LOV), och på skolans område inom ramen för det fria skolvalet. Gränsdragningarna är för kommuninvånarna inte alltid helt tydliga. Det är exempelvis inte ovanligt att privata aktörer tar över drift av verksamhet i lokaler som är kvar i offentlig ägo. Även motsatsen är relativt vanlig, att kommunen säljer fastigheter där de bedriver sin verksamhet men hyr tillbaka lokalerna av den privata fastighetsförvaltaren. De teoretiska argumenten för att privatisera kommunal verksamhet är att det leder till en effektivare förvaltning, i bred bemärkelse. En viktig förutsättning ur ett teoretiskt perspektiv är dock att bolagen verkar under konkurrens. Privatisering ger således främst upphov till effektivitetsvinster i den utsträckning det även gynnar konkurrens.<sup>16</sup>

*New public management* har inte varit utan kritiker, men det bör noteras att gradvisa reformer genomförts under en längre period av olika politiska styren inom såväl stat som kommuner. Det tyder på att det under lång tid har funnits en relativt bred politisk samsyn kring fördelarna med modellen. Att utvärdera resultatet av de åtgärder som genomförts, och av kommunsektorns effektivitet i stort under perioden, är dock förhållandevis komplicerat. Som diskuterats ovan konstaterar ESO (2014) att de totala kostnaderna har ökat mer än vad som kan förklaras av demografi. Samtidigt lider sektorn av en anmärkningsvärd brist på tillförlitliga prestationsmått, vilket försvårar såväl produktivets- och effektivitetsmätningar som *benchmarking* i syfte att förbättra verksamheten. Flera insatser har dock gjorts för att förbättra mätbarheten, inte minst genom *Rådet för främjande av kommunala analysers databas (Kolada)*, samt av ESO.<sup>17</sup> De kvalitetsmått som återfinns i Kolada har bland annat utgjort grund för en tidigare rapport från Svenskt Näringsliv (2017) samt flera av de studier som diskuterats ovan.

I en studie från ESO 2017 riktas kritik mot NPM-modellerna för att de inte fullt ut beaktar skillnaderna mellan den offentliga sektorn och den privata.<sup>18</sup> Det är framför allt två skillnader som lyfts fram: den grundläggande logiken i verksamheterna och graden av öppenhet. Författarna framhåller att det dagliga arbetet i privat verksamhet styrs av det överordnade målet om vinstmaximering och ansvaret gentemot ägarna, medan offentlig verksamhet snarare styrs utifrån ett offentligt etos ("public service mentality"). Författarna konstaterar att effekterna av NPM både är positiva och negativa. Till de positiva effekterna hör ökat utbud och sänkta kostnader, vilket främst kan förklaras av fler alternativ och ökad konkurrens. Till de negativa effekter som författarna lyfter fram hör bland annat vissa identifierade kvalitetsproblem, ökad risk för korruption samt att valfrihetssystem baserade på ersättningschabloner innebär att vinsten av en produktivitetökning stannar hos producenten – vilket gör dem offentligfinansierat ointressanta. Trots kritiken understryker studien behovet av resultatorientering, oavsett driftsform. Utvärdering av resultat är avgörande för den offentliga sektorns förmåga till lärande.

Under perioden juni 2016 till juni 2018 hade den s.k. Tillitsdelegationen ett regeringsuppdrag att utveckla styrningen av och inom kommuner och landsting. Utredningens direktiv utgick från en kritisk syn på NPM-styrning. I direktivet uttrycktes att mål- och resultatstyrningen "i vissa fall ha bidragit till att den offentliga förvaltningen har brister när det gäller att styra verksamheten utifrån dess förutsättningar och medbor-

<sup>16</sup> Megginson, William L. & Jeffrey M. Netter (2001), *From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization*, Journal of Economic Literature vol. 39, no. 2, June 2001 pp. 321-389

<sup>17</sup> För vidare läsning, se exempelvis Arnek, M. M Bergman, H Edquist, L Hultkrantz, S Lundberg och M Svensson (2013), *Den offentliga sektorn - en antologi om att mäta produktivitet och prestationer*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2013:8

<sup>18</sup> Molander, Per (2017), *Dags för omprövning – en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2017:1



*garnas behov och med tillit till medarbetares kompetens och förmåga*".<sup>19</sup> En utgångspunkt för utredningen var att ett starkare inslag av tillitsbaserad styrning och ledning skulle kunna vara en dellösning vad gäller olika problem kopplade till välfärdstjänsternas utveckling och kvalitet. Grundidén med tillitsbaserad styrning och ledning handlar om att öka handlingsutrymmet i mötet mellan medborgare och medarbetare. Fokus ska ligga på verksamhetens syfte och medborgarnas behov. I kontrast till NPM-modellernas betoning på mål, resultat, uppföljning och utvärdering ska varje beslutsnivå istället ges ökat handlingsutrymme, vilket i sin tur ska bygga tillitsfulla relationer samt stödja medarbetarna att kunna, vilja och våga hjälpa den enskilde medborgaren.<sup>20</sup>

### 3.4 Managementkvalitet - styrning och ledning

Framgångsrik ledning och styrning handlar ytterst om att driva en verksamhet så effektivt som möjligt. Det handlar om att producera varor och tjänster som håller så hög kvalitet som möjligt, givet tillgängliga resurser. Frågan om kvaliteten på styrning och ledning, så kallad managementkvalitet, inom offentlig verksamhet i Sverige har studerats av bland annat Angelis och Jordahl (2014), Bloom och Lemos (2015) samt Angelis et al. (2016). Den vedertagna metoden, som bygger på intervjuer, studerar hur organisationer arbetar med systematisk ledning och styrning inom tre områden: struktur, riktning och förmåga.<sup>21</sup> Med *struktur* avses de arbetsprocesser och förhållanden som råder på arbetsplatsen. *Riktning* handlar om att driva verksamheten så att dess mål uppfylls, vilket innefattar att det arbete som utförs främjar verksamhetens övergripande mål samt kontroll av att uppsatta mål uppnås. För detta krävs att mål på olika nivåer i organisationen, och mål med olika tidshorisont, samverkar. Med *förmåga* avses de förhållanden som säkerställer tillgång till kompetent personal.

Resultaten visar att företag och organisationer med högre managementkvalitet tenderar att prestera bättre i ett flertal olika dimensioner; de är mer produktiva, har högre tillväxt och bättre överlevnadsförmåga. Studier av vårdverksamhet kan också påvisa ett positivt samband mellan managementkvalitet och vårdkvalitet.<sup>22</sup>

Bloom och Lemos (2015) studie innefattar 1 800 skolor i 8 länder, varav 88 är svenska skolor. Generellt visar studien på stora skillnader mellan länder. Sverige placerar sig överlag bra. Men det finns stor spridning mellan skolor, vilket tyder på en stor förbättringspotential i vissa skolor. Inom de olika områden som undersöks har skolor, i Sverige och även internationellt, sämst resultat vad gäller personalhantering och personalutveckling.<sup>23</sup> Detta kan vara en bidragande orsak till läraryrkets minskade attraktivitet.<sup>24</sup>

Studien visar även på en positiv koppling mellan styrnings- och ledningskvalitet respektive elevresultat. En jämförelse med andra studier visar att kopplingen mellan dessa faktorer är större än exempelvis korrelationen mellan klasstorlek och resultat. Värt att notera är också att friskolor<sup>25</sup>, både internationellt och i Sverige, utmärker sig vad gäller höga poäng i styrnings- och ledningskvalitet. Artikelförfattarna menar

<sup>19</sup> Regeringen (2016), Tillit i styrningen, kommittédirektiv 2016:51

<sup>20</sup> SOU 2018:47, Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn

<sup>21</sup> Metoden har utvecklats av Bloom och Van Reenen (2007).

<sup>22</sup> Angelis, J. och H Jordahl (2014), *Att styra och leda äldreomsorg – hur går det till och vad kan förbättras?*, SNS Förlag

<sup>23</sup> Incitament inom läraryrket, samt vikten av att attrahera och bibehålla skicklig personal understryks även av andra rapporter, se exempelvis ESO (2009), ESO (2011) samt Fredriksson och Öckert (2007).

<sup>24</sup> En kompletterande och delvis annan slutsats förs fram av Henrekson (2018) som menar att det är den förändrade kunskapssynen i skolan som är huvudförklaringen till läraryrkets minskade attraktivitet.

<sup>25</sup> Fristående skolor definieras här som självständiga skolor som åtminstone delvis är offentlig finansierade.

att detta sannolikt beror på tydligare ansvarsförhållanden mellan rektor och den som är extern huvudman, något som de menar är överförbart även på skolor i offentlig regi.

Studierna av Angelis och Jordahl (2014) samt Angelis et al. (2016) använder samma metod som ovan, men tillämpar den på äldreomsorg respektive vårdcentraler. Studierna är, till skillnad från Bloom och Lemos, helt och hållet baserade på verksamhet i Sverige, och de är baserade på ett större urval. I likhet med resultaten ovan har äldreboenden i Sverige generellt hög styrnings- och ledningskvalitet, men variationen inom gruppen är stor. Områdena där förbättringspotentialen är störst är målstyrning, incitament och personalutveckling. Liknande resultat finner Angelis et al. för vårdcentraler, även om dessa har högre genomsnittsresultat än äldreboenden.

Bloom och Van Reenen (2006) påpekar att brister i managementkvalitet inte nödvändigtvis ska betraktas som ineffektivitet. Att förbättra ledning och styrning kan vara förknippat med höga kostnader. Att rekrytera kompetenta och erfarna chefer kan vara dyrt, vilket inte minst är relevant för mindre kommuner i glest befolkade delar av landet där urvalet av kompetent personal kan vara begränsat. Men det är också giltigt i storstadsområden där konkurrensen om arbetskraften kan vara stor. En rationell organisation väger kostnaderna av förbättrad managementkvalitet mot framtida förväntade fördelar. En relativt låg nivå på kvaliteten på styrning och ledning kan vara ett uttryck för att en organisation har valt en optimal nivå i förhållande till kostnader och nyttor.

### 3.5 Planering och resursfördelning

Tidigare nämnda rapport från ESO (2016) konstaterar vidare, utifrån ett kvantitativt angreppssätt, att effektivitet inom kommunala kärnområden tenderar att minska under perioder med minskat antal elever eller brukare. Detta tyder i sin tur på svårigheter med att anpassa och dimensionera verksamheten efter nya förhållanden.

Den kommunala verksamheten är i hög grad beroende av demografiska förutsättningar. Långsiktig planering och dimensionering av resurser, exempelvis vad gäller personal och lokaler, är av stor vikt för att bedriva en effektiv verksamhet. Att eftersträva stabila planeringsförutsättningar och en rimlig planeringshorisont ligger i varje kommuns intresse. Kommunallagen stipulerar att den kommunala budgeten ska innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år. En enkät genomförd av PWC (2016) visar att 60 procent av de 162 svarande ekonomicheferna inte hade en planering på längre sikt än så. De demografiska förutsättningarna ställer även krav på anpassning av verksamheterna. Exempelvis behöver växande kommuner dimensionera sina verksamheter därefter, och de kommuner vars befolkningsstruktur ändras behöver fördela resurser därefter.

Resursfördelningssystem av varierande detaljnivå existerar i en rad kommunala verksamheter, inte minst inom skolområdet. Där är resursfördelning efter exempelvis elevernas socioekonomiska bakgrund utbrett. Förmågan till anpassning beror troligen inte bara på förmågan att planera långsiktigt, utan även på vilka system kommunen har på plats för att anpassa resurstilldelningen efter volymen. Granskningar av resursfördelning inom skolområdet visar att en majoritet av kommunerna omfördelar resurser, framför allt efter socioekonomi. Men andelen resurser som omfördelas är vanligen liten, inte sällan så liten att det är osannolikt att medlen får någon verklig

effekt. Vidare sker utvärdering och uppföljning av resursfördelningssystemen i begränsad omfattning.<sup>26</sup>

ESO (2016) konstaterar utifrån en kvantitativ ansats att det finns belägg för att kommuner med positiv volymutveckling är mer effektiva, medan de kommuner som är mindre effektiva ofta har en mer begränsad volymutveckling.<sup>27</sup> I rapporten efterfrågas mer forskning inom detta område, men det konstateras även att det är ett välkänt fenomen att kommuner av olika skäl – inte minst för att det är politiskt impopulärt – har svårt att planera för neddragning av verksamheter.

### 3.6 Det kommunala utjämningsystemet

Sveriges kommuner är mycket heterogena med stor spridning vad avser geografiskt läge, befolknings- och åldersstruktur och socioekonomi. Syftet med det kommunal-ekonomiska utjämningsystemet är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting i landet att kunna tillhandahålla likvärdig offentlig service oberoende av strukturella förhållanden som kommunerna själva inte kan påverka.<sup>28</sup> Utan någon form av utjämningsystem skulle skillnaderna mellan landets kommuner avseende välfärdstjänsternas kvalitet och de kommunala skattesatserna vara avsevärt större än idag.

Kommunerna och landstingen har ett långtgående ansvar för finansieringen av sina olika verksamheter. Skatteintäkterna utgör två tredjedelar av de totala intäkterna för kommunsektorn som helhet. Staten bidrar till finansieringen av de kommunala verksamheterna genom generella statsbidrag inom ramen för den kommunalekonomiska utjämningsen (utgiftsområde 25 i statens budget) samt riktade statsbidrag som redovisas inom aktuellt utgiftsområde. År 2016 utgjorde de generella statsbidragen drygt 13 procent av kommunernas intäkter, medan de riktade statsbidragen utgjorde strax över 9 procent av intäkterna.<sup>29</sup>

Utjämningsystemet för kommuner och landsting består av fem delar.<sup>30</sup>

- **Inkomstutjämningsen** syftar till att utjämna skillnader i skattekraft och därmed ge möjlighet att finansiera verksamhet. Skattekraften är kommunens respektive landstingets skatteunderlag dividerat med befolkningen. Om skattekraften understiger 115 procent av den genomsnittliga nivån (garantinivån) i riket får de ett bidrag från staten; om den ligger över den nivån betalar de en avgift. År 2018 hade samtliga kommuner utom 13 en inkomst under denna nivå. Av dessa 13 kommuner ligger 9 i Stockholms län. Avgiftens och bidragets storlek beror på hur mycket skattekraften avviker från garantinivån samt den skattesats som används vid inkomstutjämningsberäkningen. Beräkningen bygger inte på kommunens egen skattesats, utan är en skattesats som beslutas av riksdagen. Inkomstutjämningsen är den stora delen av utjämningsystemet. År 2018 omfattade den 75 miljarder kronor i bidrag och 7,4 miljarder kronor i avgifter till kommunerna. För landstingen var motsvarande siffror 33 miljarder kronor i bidrag respektive 2,3 miljarder kronor i avgifter.

<sup>26</sup> Skolinspektionen (2014), *Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i Skolväsendet*, Kvalitetsgranskning Rapport 2014:01 samt Skolinspektionen (2016), *Socioekonomisk resursfördelning till förskolan*, Kvalitetsgranskning 2016

<sup>27</sup> Arnek M., T Melin och Anders Norrlid (2016), *Mer än tur i struktur – en ESO-rapport om kommunal effektivitet*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) 2016:6

<sup>28</sup> SOU 2011:39, Likvärdiga förutsättningar - Översyn av den kommunala utjämningsen

<sup>29</sup> Budgetpropositionen 2018, utgiftsområde 25, Allmänna bidrag till kommuner

<sup>30</sup> För en fullständig beskrivning av systemet se exempelvis Statskontoret (2014), *Det kommunala utjämningsystemet – en beskrivning av systemet från 2014*, rapport 2014:2

- **Kostnadsutjämningen** syftar till att utjämna sådana skillnader i kostnadstryck mellan kommuner och landsting som beror på skillnader i demografi, bebyggelse och andra strukturella förhållanden. Det är ett relativt system där kommunens förutsättningar jämförs med genomsnittskommunens. Grundtanken är att alla kommuner och landsting ska ha samma ekonomiska förutsättningar. Utfallet i utjämningen ska inte gå att påverka genom att till exempel vara mer eller mindre effektiv, ha lägre eller högre serviceutbud eller genom att ta lägre eller högre brukaravgifter. Kommuner och landsting får kompensation för de kostnader som de förväntas ha givet befolkningens sammansättning, gleshet och produktionsförutsättningar.<sup>31</sup>
- **Strukturbidraget** består av tidigare stats- och utjämningsbidrag av regionalpolitisk betydelse.
- **Införandebidrag** avser att mildra eventuella negativa effekter vid större förändringar i utjämningsystemet genom att åstadkomma en gradvis anpassning till nya bidrags- och avgiftsnivåer.
- **Regleringsbidrag eller regleringsavgift** är lika med skillnaden mellan ovanstående fyra delposter och medel anvisade av riksdagen.

Utgångspunkten i utjämningsystemet är att kommunerna inte själva ska kunna påverka utfallet. I ESO-rapporten Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik (2010:5) konstaterades dock att det finns incitamentseffekter i utjämningen baserat på skattekraft. Detta eftersom skattebasen kan påverkas av kommunerna, exempelvis genom byggande, samt att kommunernas marginalkostnader för skattefinansiering påverkas. Generellt leder skatteutjämningen till att kommunerna möter lägre marginalkostnader för skattefinansiering jämfört med de samhällsekonomiska kostnaderna. Ju kraftigare utjämningen av skatteintäkter är, desto mindre beroende är kommunerna av sin egen skattebas. Därmed blir incitamenten att utveckla skattebasen svagare. Vilka effekter skatteutjämningsystemet har på incitamenten i praktiken är dock en tämligen outredd frågeställning.<sup>32</sup>

### 3.7 Riktade statsbidrag

De samlade statsbidragen till kommuner, landsting och regioner beräknas uppgå till 222 miljarder kronor (2018). Den största delen är generella bidrag som betalas ut till kommunerna inom ramen för det kommunala utjämningsystemet. Men en växande del är riktade bidrag som kommunerna enbart får använda för specifika ändamål som beslutats på nationell nivå. År 2018 var 101 miljarder kronor riktade bidrag, av vilka 47 miljarder gick till primärkommuner varav 15 miljarder avsåg kostnader för flyktingmottagande.<sup>33</sup>

SKL (2017) beräknar att de riktade statsbidragen under perioden 2012–2018 ökat med 60 procent. Samtidigt menar SKL att dessa bidrag är problematiska av flera anledningar, då de bland annat gagnar kortsiktighet före långsiktigt tänkande, stör effektiviseringsprocesser samt skapar undanträngningseffekter, osäkra planeringsförutsättningar och

<sup>31</sup> Kostnadsutjämningen kommer att få en ökad omfördelningseffekt till följd av ökad urbanisering och större demografiska skillnader mellan kommuner. Kostnadsutjämningsutredningen (SOU 2018:74) lämnade sitt slutbetänkande hösten 2018. Utredningens uppdrag var att överväga om det nuvarande systemet i tillräcklig grad fångar upp större samhällsförändringar och med anledning av detta eventuellt föreslå förändringar. I uppdraget ingår också att analysera möjligheterna att förenkla utjämningen. Utredningen presenterade en lång rad förslag och justeringar, bl.a. införande av utjämning på socioekonomisk grund inom förskolan baserat på barnens hemförhållanden. Förändringarna föreslås genomföras år 2020.

<sup>32</sup> Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik” (2010:5)

<sup>33</sup> SKL (2018), Ekonomirapporten, maj 2018

onödig administration. Vidare lyfter SKL fram att bidragen ofta skapar fel incitament, då tillskott av resurser – och därmed exempelvis mer personal – inte alltid är svaret på problemen inom kommunala verksamheter. Detta stöds av vad som diskuterats tidigare i detta avsnitt: att kopplingen mellan resurser och goda resultat är svag och att flera kommuner, som Svenskt Näringsliv visat i sin tidigare rapport (2017), uppnår goda verksamhetsresultat till låga kostnader.

De riktade statsbidragen inom skolan har även granskats av Riksrevisionen (2014 samt 2017). I likhet med kritiken ovan menar Riksrevisionen att bidragen bland annat leder till att huvudmän – i vissa fall – gör sådana insatser som det finns bidrag för, snarare än de som verksamheten behöver. Detta leder i sin tur till att de specifika lokala behoven blir undanträngda. Vidare konstaterar de att större huvudmän har en tendens att söka och få fler bidrag och till högre belopp, samt att enskilda huvudmän inte är lika benägna att söka bidragen. Riksrevisionen rekommenderar i sin granskning att regeringen överväger att ersätta det stora antalet riktade bidrag med en bidragsram som fördelas efter elevantal samt socioekonomiska förutsättningar, något som enligt rapporten också efterfrågas av huvudmännen. Även ESO (2010) är kritisk mot riktade statsbidrag och tillägger att de medför restriktioner på det kommunala beslutsfattandet, vilket kan försvåra det kommunala ansvarsutkrävandet.<sup>34</sup>

### 3.8 Privatisering, bolagisering och konkurrens som effektiviseringsstrategi

Avreglering, privatisering, bolagisering och konkurrensutsättning har använts som modell för att öka effektiviteten i offentlig verksamhet sedan 1980-talet. Ur ett nationalekonomiskt teoretiskt perspektiv driver konkurrens mellan företag fram ökad effektivitet. Även konkurrensutsatta offentliga bolag presterar bättre än offentliga bolag som är skyddade från konkurrens.<sup>35</sup> Det finns dock flera andra teoretiska argument för att privata företag kan vara mer effektiva än offentligt ägda, även om graden av konkurrens är lägre. Både risken för konkurs och målet att maximera värde för ägarna skapar starkare incitament för effektiv styrning och resursanvändning i privata bolag jämfört med offentliga. Det är osannolikt att en offentlig ägare låter ett av sina bolag gå i konkurs; det finns istället starka incitament att subventionera olönsamma verksamheter med skattemedel. Offentliga bolag kan även ha andra mål än att maximera värdet för ägarna, vilket kan motverka en effektiv styrning. En effektiv styrning hindras ytterligare av att de politiska direktiven kan variera när det politiska styret skiftar.

Megginsson & Netters (2001) genomlysning av den empiriska litteraturen visar att privata bolag generellt presterar bättre än offentligt ägda, när man jämför bland annat effektivitet och produktivitetstillväxt. De konstaterar dock att det är metodologiskt svårt att exakt belägga vilka faktorer som förklarar de faktiska skillnaderna i prestation.<sup>36</sup> Muhlenkamp (2015) kritiserar Megginssons och Netters slutsatser utifrån en genomgång av drygt 20 genomförda studier. Hans slutsats är att resultatet är splittrat och att det främst är graden av faktisk eller potentiell konkurrens som förklarar såväl privata som offentliga bolags prestation. De studier som Muhlenkamp refererar till inkluderar dock inte enbart bolag som verkar på en konkurrensutsatt marknad, utan även privata och offentliga monopol.

<sup>34</sup> Dahlberg, Matz & Jørn Rattsø (2010), *Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2010:5

<sup>35</sup> Se t.ex. Voorn, B., M L. van Genugten & S van Thiel (2017), *The efficiency and effectiveness of municipally owned corporations: a systematic review*, Local Government Studies, vol. 43 nr. 5 sid. 820-841.

<sup>36</sup> Megginson & Netter (2001), From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization, Journal of Economic Literature vol. 39, no. 2, June 2001 pp. 321-389

När det gäller jämförelser mellan olika förvaltningsformer, som myndighetsförvaltning och offentliga bolag, är forskningslitteraturen inte lika omfattande. Voorn m.fl. (2017) gör en översikt av internationell forskning kring skillnader i effektivitet mellan myndighetsförvaltning och kommunala bolag. I studien konstateras att kommunala bolag ofta är mer effektiva än myndighetsförvaltningar när det gäller offentliga tjänster som sophämtning, vatten och avlopp samt kollektivtrafik. De förklaringar som lyfts fram är att de kommunala bolagen är mer autonoma, tillåter delat ägarskap (andra kommuner och privata företag) samt att de bär ett större mått av ekonomisk risk. En annan förklaring är att styrningen blir mindre politisk och mer professionell. Forskningslitteraturen indikerar att kommunala bolag är mer effektiva än förvaltningar i mer tekniskt orienterade sektorer med relativt entydiga mål.<sup>37</sup> Bolagsformen är också vanligast i sektorer där en s.k. ”industrial type”-förvaltning lämpar sig, såsom inom avfallshantering, vatten och avlopp, kollektivtrafik och driftstjänster. Dessa sektorer kännetecknas av att det finns skalfördelar, att de är förhållandevis tekniska, att det är relativt enkelt att sätta priser samt att produktionen kan mätas kvantitativt. Tavares m.fl. (2017) konstaterar att personaltunga offentliga tjänster, såsom exempelvis omsorgs- och utbildningstjänster, mer sällan produceras i kommunala bolag. Det kan delvis förklaras av att de är mer politiserade jämfört med de tekniska tjänsterna.<sup>38</sup>

Det finns indikationer på att samägda bolag, med flera kommuner som ägare, kan utnyttja stordriftsfördelar. Den ökade nytta som kan realiseras riskerar dock att vägas upp av en sämre förvaltning till följd av ökade politiska transaktionskostnader när flera kommuner söker inflytande i bolaget. När det kommunala bolaget istället samägs med privata ägare visar studierna i litteraturöversikten att stora effektivitetsvinster kan göras. Variationen i hur väl de mixade bolagen presterar är dock stor, och risken att misslyckas initialt är betydande.<sup>39</sup> Förklaringen är återigen att målkonflikter lätt uppkommer mellan delägare med olika utgångspunkter och drivkrafter, något som dock kan förebyggas med väl utformade kontrakt.

Kommuner som vill lägga ut verksamhet på privata aktörer kan, förenklat uttryckt, välja två alternativa vägar: antingen genom upphandling enligt lagen om offentlig upphandling (LOU), eller genom att tillämpa lagen om valfrihet (LOV). LOU bygger i korthet på att de privata aktörerna konkurrerar om att vinna ett kontrakt som löper under en viss tid. Den upphandlande offentliga parten får inte ställa krav som är diskriminerande, alla leverantörer ska ges samma förutsättningar och kraven och villkoren i upphandlingen ska stå i rimlig proportion till det som upphandlas. Upphandlingen ska präglas av öppenhet, transparens och förutsebarhet. Konkurrensen mellan leverantörerna är koncentrerad till upphandlingsfasen, ofta med fokus på pris.

LOV är ett system som kommunerna kan välja att tillämpa inom vård och omsorg och som underlättar för kommuner att öka valfriheten för brukare. Enskilda personer som kommunen har beslutat är i behov av insatser, till exempel hemtjänst, ges rätt att välja utförare. Leverantörerna konkurrerar om brukarna på marknaden, men inte med priset, vilket oftast är fallet då LOU tillämpas. Om brukarna inte är nöjda med kvaliteten har de möjlighet att välja en annan utförare. Grundtanken är att denna konkurrens ska driva kvalitetsutveckling i de kommunala verksamheter där LOV tillämpas, vilket främst är inom omsorg och stöd för äldre och för personer med

<sup>37</sup> Voorn B., M. L. van Genugten & S. van Thiel (2017), “The efficiency and effectiveness of municipally owned corporations: a systematic review”, *Local Government Studies*, 43:5, 820-841

<sup>38</sup> Tavares, A. F. (2017) Ten years after: revisiting the determinants of the adoption of municipal corporations for local service delivery, *Local Government Studies*, 43:5, 697-706

<sup>39</sup> Voorn m. fl., 2017

funktionsnedsättning samt för hälso- och sjukvårdstjänster. År 2018 var det 158 kommuner som tillämpade valfrihetssystem inom hela eller delar av äldreomsorgen; vanligast var det inom hemtjänsten. Inom särskilda boenden för äldre hade 21 kommuner anpassade valfrihetssystem. Inom LSS hade 32 kommuner valfrihetssystem för daglig verksamhet, 19 kommuner för ledsagarservice och 18 kommuner för avlösarservice.<sup>40</sup>

Statskontoret (2012) visar i sin utvärdering att LOV ger starkare incitament för uppföljning och därmed bättre styrning och bättre verksamhet. Resultaten från analysen visar att de äldre har blivit mer nöjda med hemtjänsten över tid i kommuner som har ett valfrihetssystem enligt LOV. Den ökade nöjdheten kan vara ett uttryck för att hemtjänstens kvalitet ökat i dessa kommuner. Men den kan också vara ett uttryck för att brukarna uppskattar möjligheten att välja utförare. LOV skapar, till skillnad från LOU, inte någon priskonkurrens mellan utförarna, vilket skulle kunna pressa priserna. Statskontorets kvantitativa analyser ger heller inte några belegg för att kostnaderna skulle dämpas av LOV. Om något finns det tecken på att kostnaderna ökar något mer i kommuner som infört valfrihetssystem enligt LOV, även om själva kostnadsnivån är lägre i kommuner med LOV än i dem utan – både år 2006 och 2010. De större kostnadsökningar som vi finner med LOV skulle kunna förklaras med de nya arbetsuppgifter och den ökade administration som LOV ger upphov till, bland annat i form av ökad uppföljning och kontroll.

Bergman et al. (2012) finner att kommuner som upphandlar äldreomsorg enligt LOU uppvisar positiva effekter på de kvalitetsmått som studerades, vid sidan av sänkta kostnader. Dock visar deras resultat på oförändrad brukarnöjdhet.<sup>41</sup> Resultaten ligger i linje med vad man intuitivt kan förvänta sig. LOV fokuserar på valfrihet, inte kostnader, och valfrihet kan i sig öka känslan av nöjdhet. Vid upphandling fokuserar man mer på pris och kostnader, vilket inte nödvändigtvis påverkar brukarnöjdheten.

### 3.9 Sammanfattning av litteraturoversikten

Utmaningen med välfärdens framtida finansiering har aktualiserat behovet av effektiviseringar inom kommunsektorn. Litteraturoversikten visar att det finns ett empiriskt stöd för att sambandet mellan kostnader och kvalitet i kommunal verksamhet är mycket svagt. Kommuner med liknande strukturella förutsättningar presterar olika resultat. Det indikerar att det finns en effektiviseringspotential i kommunsektorn om kommuner med relativt sett sämre resultat kan röra sig i riktning mot de mer effektiva. Däremot ger litteraturgenomgången inte entydiga svar på hur denna effektiviseringspotential ska realiseras.

Det finns dock några generella lärdomar att ta med sig. Det finns belegg för att kommuner som växer, och som därmed har en positiv volymutveckling i sina verksamheter, är mer effektiva än kommuner som har krympande eller konstant befolkning. Det indikerar att det i någon mån är lättare att växa än att krympa verksamheterna med bibehållet kostnads- och kvalitetsförhållande. Med utgångspunkt i denna observation är det värt att notera att kunskapen om utjämningsystemets verkliga incitaments-effekter är bristfällig. Utgångspunkten i utjämningsystemet är att kommunerna inte själva ska kunna påverka utfallet, men som konstaterats ovan finns det möjligheter för kommuner att påverka skattebasen, exempelvis genom byggande. Därutöver leder

<sup>40</sup> SKL: <https://skl.se/demokratiledningstyrning/driftformervalfrihet/valfrihetssystemersattningssystem/socialomsorg/valfrihetssystemkommunerbeslutslaget2018.25188.html>

<sup>41</sup> Bergman, M., Lundberg, S. & Giancarlo, S. (2012). *Public Procurement and Non-contractible Quality: Evidence from Elderly Care*. Umeå: Umeå universitet, Umeå Economic Studies; 846

skatteutjämningen generellt till att kommunerna möter lägre marginalkostnader för skattefinansiering jämfört med de samhällsekonomiska kostnaderna. Det finns därför ett behov av studier som empiriskt analyserar vilka effekter och konsekvenser skatteutjämningsystemet i praktiken har på olika kommuners incitament att växa och bygga samt att förbättra företagsklimatet och därmed även utveckla skattebasen.

Ytterligare en inte så överraskande observation är att ledning och styrning spelar stor roll. Organisationer med högre managementkvalitet tenderar att prestera bättre i ett flertal olika dimensioner: de är mer produktiva, har högre tillväxt och bättre överlevnadsförmåga. Studier inom såväl skol- som vårdområdet visar att det finns ett positivt samband mellan managementkvalitet och vårdkvalitet respektive elevresultat.

Avslutningsvis kan det konstateras att det föreligger ett positivt samband mellan konkurrens – faktisk eller potentiell – och effektivitet. Såväl privata som offentliga verksamheter tenderar att vara mer effektiva om de är konkurrensutsatta. Graden av konkurrens förefaller vara av större betydelse än förvaltnings- eller ägarformen, även om detta också kan ha betydelse inom vissa verksamhetsområden. Resultaten kan bli lite olika – beroende på hur kommunerna väljer att upphandla eller konkurrensutsätta verksamheter. Förenklat kan det beskrivas som att valfrihetssystem (LOV) tenderar att främja kvalitet och kundnöjdhet. Upphandling enligt LOU tenderar att pressa kostnaderna genom att priskonkurrensen ges större vikt vid upphandlingen.



## 4 Teoretisk effektiviseringspotential

Effektiviseringspotentialen har beräknats för sex välfärdsområden: förskola, grundskola, gymnasieskola, äldreomsorg, individ och familjeomsorg (IFO) samt stöd till funktionshindrade (LSS). För varje område har 15 benchmarkingkommuner valts ut. Urvalskriterierna för dessa kommuner bygger på att de utmärker sig genom att leverera hög kvalitet till låga kostnader. Urvalet av benchmarkingkommuner görs genom att välja ut de 15 kommuner med störst negativ avvikelse från standard- och referenskostnaden men som samtidigt ligger över den valda gränsen för hög kvalitet utifrån kvalitetsmättet. Standard- och referenskostnaden är beräknad utifrån en modell som korregerar för strukturella skillnader och ger en indikation på vad respektive verksamhet borde ha för nettokostnad, enligt kostnadsutjämningsystemet, om kommunen bedriver verksamheten med genomsnittlig ambitionsnivå och effektivitet.

Det kan vara värt att påpeka att kommuner kan utmärka sig på olika sätt inom olika verksamhetsområden. En kommun som är effektiv inom exempelvis äldreomsorgen kan samtidigt uppvisa betydligt sämre resultat inom förskoleverksamheten. Det finns exempel på benchmarkingkommuner inom ett verksamhetsområde som samtidigt är på motsatt sida av skalan inom andra områden. För att underlätta den språkliga framställningen väljer vi dock att skriva benchmarkingkommuner, även om det vore mer korrekt att hitta ett begrepp som också beskriver inom vilket område de presterar bra. En policyimplication av detta är att i princip alla kommuner har något de kan lära av andra kommuner. Det finns ingen kommun som är benchmarkingkommun inom samtliga områden.

För varje verksamhetsområde beräknas kostnadseffektiviseringarna utifrån fyra olika scenarier. Scenario 1 och 2 är relaterade till benchmarkingkommunerna, vilket innebär att analysen utgår från att övriga kommuner närmar sig de bästa i termer av ekonomisk effektivitet. Scenario 3 och 4 utgår från mer generella förutsättningar. Då scenarierna bygger på olika antaganden ger de något olika resultat. Sammantaget bedöms beräkningarna ge en god bild av det troliga spann inom vilket den faktiska effektiviseringspotentialen ligger.

**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. De kommuner som har en kostnadseffektivitet under det totala genomsnittet förbättrar sig dessutom upp till genomsnittsnivå.

## 4.1 Förskola

De kommunala nettokostnaderna för förskolan uppgår till 62,7 miljarder kronor, vilket utgör cirka 12 procent av kommunernas totala nettokostnader.<sup>42</sup> Verksamheten omfattar bland annat förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg.

Som kvalitetsmått 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 medelvärdet av tillgängliga resultat under perioden 2007 till 2017 har använts avseende förskolan. På så sätt har uppgifter från 260 av totalt 290 kommuner erhållits. Nettokostnadsavvikelsen är beräknad som respektive kommuns medelvärde för åren 2015 till 2017.

Resultatet redovisas som ett nöjdhetsindex för förskolan mellan 0 och 100, där 100 motsvarar högsta möjliga nöjdhet. Nivån för att anses ha en tillräckligt god kvalitet för att kunna höras till benchmarkinggruppen har definierats som en nöjdhet över 67. Denna nivå gör att 22 procent av kommunerna omfattas av kriteriet. Gränsen är anpassad för att signifikant överstiga genomsnittet av samtliga ingående kommuner, samtidigt som det blir 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. Indikatoren visar hur kommunens faktiska kostnad avviker från dess referenskostnad.<sup>43</sup> 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 15 kommunerna med störst negativ kostnadsavvikelse utgör benchmarkinggruppen. Dessa kommuner syns i tabell 2 nedan.

<sup>42</sup> Räkenskapssammandrag för kommuner och landsting, SCB (2018) (<https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/offentlig-ekonomi/finansier-for-den-kommunala-sektorn/rakenskapssammandrag-for-kommuner-och-landsting/pong/statistiknyhet/kommuner-och-landstings-preliminara-bokslut-for-2017/>)

<sup>43</sup> Referenskostnaden beräknas utifrån 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.

**Tabell 2. Benchmarkingkommuner, förskola**

Kommun	Nöjd medborgarindex - förskola (medelvärde 2007-2017)	Nettokostnadsavvikelse, förskola (medelvärde 2015-2017)
Sollentuna	70	-780
Markaryd	70	-764
Vellinge	71	-632
Ängelholm	68	-590
Kävlinge	69	-569
Vännäs	70	-486
Nacka	70	-453
Svedala	71	-433
Lidingö	72	-372
Olofström	69	-365
Sävsjö	68	-341
Säter	69	-315
Forshaga	69	-283
Staffanstorps	69	-282
Laholm	67	-265
<b>Medelvärde</b>	<b>69</b>	<b>-462</b>

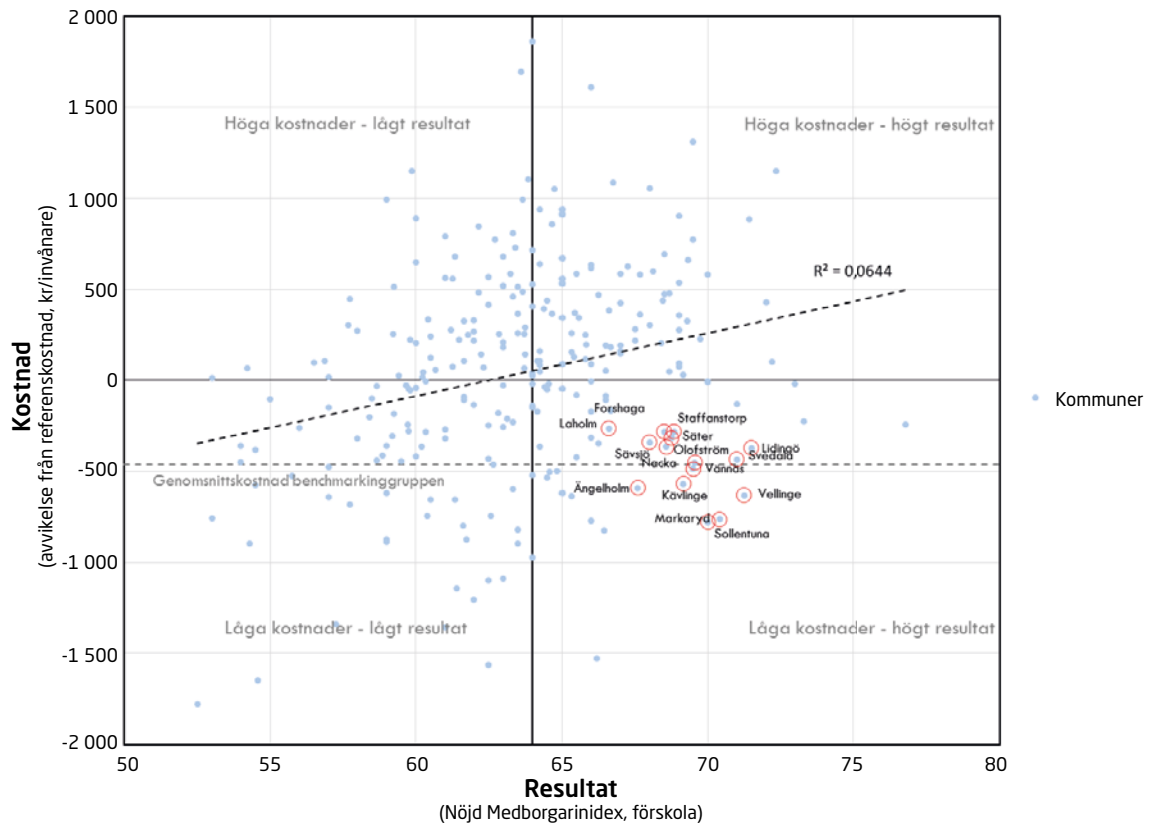
Av de kommuner som uppfyller kvalitetskriteriet – Nöjd medborgarindex för förskola över 67 – är det Sollentuna som har störst negativ avvikelse från referenskostnaden. Även Markaryd, Vellinge, Ängelholm och Kävlinge visar på hög kostnadseffektivitet i detta avseende. Kommunerna i gruppen har ett genomsnittligt Nöjd medborgarindex för förskolan på 69 och en genomsnittlig avvikelse från referenskostnaden på -462 kronor per invånare.

I figur 2 nedan redovisas samtliga kommuner, placerade som punkter efter både kostnads och kvalitetsmått. Genom att avgränsa kvalitetsmättet vid genomsnittligt värde och kostnadsmåttet 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 förvisso ett positivt samband mellan kvalitetsresultat och kostnader, men det är mycket svagt. Förklaringsgraden (det så kallade R<sup>2</sup>värdet) är drygt 0,06, vilket innebär att cirka 6 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 figuren. Dessutom har nästan hälften av de ingående kommunerna – 129 av 260 – lägre kostnader än referenskostnaderna, och därigenom lägre kostnader än förväntat. Kommunerna är därmed jämnt fördelade mellan figurens olika fält.

Figur 2. 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 antalet 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, vilken sedan också multipliceras med antalet invånare. Resultaten sammanfattas i tabell 3 nedan.

Tabell 3. Resultat för förskolan, per scenario (miljarder kr)<sup>44</sup>

	Nettokostnad, totalt	Ny nettokostnad	Effektivisering	
Scenario 1	62,7	60,0	-2,7	-4 %
Scenario 2	62,7	57,2	-5,4	-9 %
Scenario 3	62,7	59,5	-3,1	-5 %
Scenario 4	62,7	59,1	-3,6	-6 %

Sammantaget beräknas alltså den teoretiska effektiviseringspotentialen till 2,7 miljarder kronor i scenario 1, det vill säga, om samtliga övriga kommuner förbättrar sina kostnader

<sup>44</sup> Som beskrivits i text och i tabell 2 ovan bygger beräkningarna för kvalitet på medelvärden för åren 2007 till 2017 och för åren 2015 till 2017 vad gäller nettokostnadsavvikelsen. Därför har vi även genomfört en kontrollberäkning för att analysera skillnaden i resultat om beräkningarna istället bygger på exakt samma år för såväl kvalitet som nettokostnadsavvikelse, i detta fall kunde perioden 2015 till 2017 användas. Vid kontrollberäkningen blir totalkostnaden densamma, då den redan tidigare var beräknad på åren 2015-2017. De skillnader som uppstår vad avser effektiviseringspotentialen beror på att det är delvis andra kommuner som blir benchmarkingkommuner när rankingen baseras på ett mindre antal år samt att bortfallet av kommuner ökar till följd av färre observationer för kvalitetsvariabeln. I scenario 1 blir Ny nettokostnad då 59,6 mdr kr, vilket innebär en effektivisering på -3,1 mdr kr motsvarande 5 procent. I scenario 2 beräknas Ny nettokostnad till 56,4, vilket är en effektivisering på -6,2 mdr kr, motsvarande 10 procent. Scenario 3 och 4 är oförändrade då dessa beräkningar inte påverkas av vilka kommuner som är benchmarkingkommuner.

med halva differensen till benchmarkinggruppen. En marginellt större effektivisering – 3,1 miljarder kronor – beräknas för scenario 3, det vill säga, givet en generell kostnadsbesparing på 5 procent. Scenario 2, där samtliga kommuner förbättrar sina kostnader till benchmarkinggruppens nivå, innebär en effektivisering på 5,4 miljarder kronor. För scenario 4 beräknas en effektivisering på 3,6 miljarder. Där är förutsättningen att samtliga kommuner förbättrar sin kostnadseffektivitet med 5 procent; dessutom förbättrar sig de kommuner som har en kostnadseffektivitet under snittet upp till genomsnittsnivån.

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.

## 4.2 Grundskola

Grundskolans nettokostnader omfattar drygt 100 miljarder kronor, vilket utgör cirka 19 procent av kommunernas totala nettokostnader. Kostnaderna innefattar främst undervisningskostnader och lokalkostnader samt kostnader för pedagogiskt material, elevhälsa och skolskjutsar.

Som kvalitetsavgränsning för grundskolan används det faktiska meritvärdets avvikelse från det modellberäknade meritvärdet i årskurs 9, räknat som procentandelar. För att få bästa möjliga underlag och för att undvika att enskilda avvikande år får genomslag har resultatet beräknats som ett medelvärde för åren 2014 till 2017. 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 har tagits till kön, behov av ekonomiskt bistånd, nyinvandrade elever (0–4 år) och föräldrars utbildningsnivå. 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 5 procent högre meritvärde än det modellberäknade värdet. Denna nivå gör att nära 23 procent av kommunerna omfattas av kriteriet. Gränsen är anpassad för att signifikant överstiga enbart positiv avvikelse från det modellberäknade värdet, samtidigt som det blir tillräckligt många kommuner för att göra en meningsfull analys av den ekonomiska effektiviteten.

Beräkningen av den ekonomiska effektiviteten utgår från nettokostnadens avvikelse från standardkostnaden, definierad som kronor per invånare och som ett medelvärde för åren 2012 till 2017.<sup>45</sup> 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 mellan 7 och 15

<sup>45</sup> I den tidigare studien, Svenskt Näringsliv (2017), utgick beräkningen från nettokostnadsavvikelsen per elev vilket gör att siffrorna i denna rapport skiljer sig något jämfört med den tidigare. Beräkningarna av den teoretiska effektiviseringspotentialen blir dock mycket lika.

är födda utanför Sverige, Norge, Danmark eller något övrigt EU-land samt tillägg eller 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 15 kommunerna med störst negativ kostnadsavvikelse utgör benchmarkinggruppen. Dessa kommuner syns i tabell 4 nedan.

**Tabell 4. Benchmarkingkommuner, grundskola**

Kommun	Meritvärde, procentuell avvikelse från modellberäknat värde (medelvärde 2014-2017)	Avvikelse från standardkostnad (medelvärde 2012-2017)
Täby	5	-828
Skurup	7	-808
Värmdö	5	-560
Burlöv	6	-383
Ekerö	12	-319
Lidingö	10	-298
Eskilstuna	6	-259
Sundbyberg	8	-126
Vellinge	11	-81
Helsingborg	8	18
Bjuv	7	25
Upplands Väsby	5	51
Upplands-Bro	11	77
Solna	6	113
Botkyrka	7	283
<b>Medelvärde</b>	<b>8</b>	<b>-206</b>

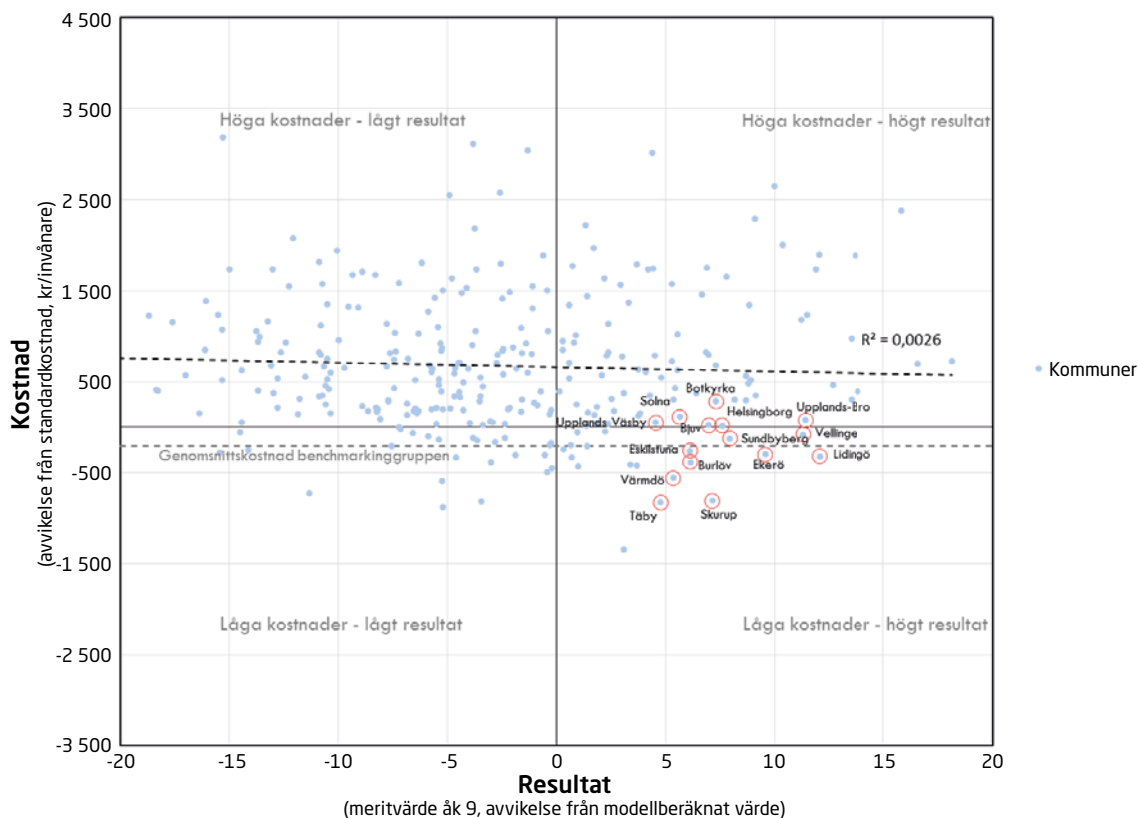
Av de kommuner som uppfyller kvalitetskriteriet – en positiv avvikelse med minst 5 procent från det modellberäknade meritvärdet i årskurs 9 – är det Täby som har störst negativ avvikelse från standardkostnaden. Även Skurup, Värmdö, Burlöv och Ekerö visar på hög kostnadseffektivitet i detta avseende. Kommunerna i gruppen har en genomsnittlig avvikelse på 8 procent från det modellberäknade meritvärdet och en genomsnittlig avvikelse från standardkostnaden på -206 kronor per invånare.

I figur 3 nedan redovisas samtliga kommuner, placerade som punkter efter både kostnads och kvalitetsmåten, 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 figuren.

Det finns inget uppenbart samband mellan kvalitetsresultat och kostnader – förklaringsgraden (R<sup>2</sup>) är lägre än 0,3 procent. Däremot är en majoritet av kommunerna placerade i de vänstra fälten, med negativa avvikelser från det modellberäknade värdet.

Av samtliga 290 kommuner har 189 lägre meritvärden än förväntat, givet deras strukturella förutsättningar. En klar majoritet av kommunerna – 246 av 290 – har dessutom högre nettokostnader än standardkostnaderna, och därigenom högre kostnader än vad som kan förväntas. Detta skulle kunna förklaras av att kommunernas faktiska kostnader stigit snabbare under perioden än vad som har fångats upp av modellen.

Figur 3. Kostnads- och kvalitetsjämförelse för grundskolan



Kostnadseffektiviseringen räknas fram via totalkostnaden för verksamheten i nuläget samt för respektive scenario – på samma sätt som för förskolan i föregående avsnitt. Totalkostnaden beräknas genom att multiplicera nettokostnaden per invånare med antalet invånare samma år. Den nya nettokostnaden för de olika scenarierna räknas fram så här: De i scenariot implicerade nya standardkostnadsavvikelsena ger en ny nettokostnad per invånare, vilken sedan multipliceras med antalet invånare. Resultaten sammanfattas i tabell 5 nedan.

**Tabell 5. Resultat för grundskolan, per scenario (miljarder kr)<sup>46</sup>**

	Nettokostnad, totalt	Ny nettokostnad	Effektivisering	
Scenario 1	100,2	96,3	-3,9	-4 %
Scenario 2	100,2	92,4	-7,8	-8 %
Scenario 3	100,2	95,2	-5,0	-5 %
Scenario 4	100,2	94,8	-5,4	-5 %

Sammantaget beräknas alltså den teoretiska effektiviseringspotentialen till 3,9 miljarder kronor i scenario 1. Givet antagandena i scenario 2 beräknas effektiviseringspotentialen till 7,8 miljarder kronor och i scenario 3 till 5 miljarder. Scenario 4 ger en effektiviseringspotential på 5,4 miljarder kronor.

Den relativa effektiviseringen blir högst i kommuner med störst avvikelse från standardkostnaden, däribland Arjeplog, Grums, Valdemarsvik, Överkalix, Orust, Vindeln och Pajala. Den största besparingen i nominella termer beräknas av naturliga skäl uppstå i kommuner med ett stort antal elever, i första hand Stockholm, Göteborg, Malmö, Lund och Linköping.

Omräknat till vad effektiviseringen skulle kunna innebära i form av tillkommande verksamhet istället för ekonomisk besparing, motsvarar de 3,9 miljarderna i scenario 1 kostnaden för nästan 36 000 grundskoleelever. Det är fler än samtliga elever i Malmös grundskolor.

### 4.3 Gymnasieskola

Gymnasieskolans nettokostnader omfattar lite drygt 36 miljarder kronor, vilket utgör cirka 7 procent av kommunernas totala nettokostnader. Det handlar främst om undervisningskostnader samt kostnader för lärverktyg, lokaler, skolskjutsar och elevhälsa.

Som kvalitetsmått för gymnasieskolan används den faktiska betygspoängens avvikelse från den modellberäknade betygspoängen efter avslutad gymnasieutbildning (kommunala skolor), räknat som procentandelar. Kvalitetsmättet beräknas som respektive kommuns medelvärde för åren 2014 till 2017. 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 kön, behov av ekonomiskt bistånd samt föräldrarnas utbildningsnivå och inkomst. 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

<sup>46</sup> Liksom för förskolan baseras beräkningarna på olika tidsintervall för kvalitetsmättet respektive nettokostnadsavvikelse. Även för grundskolan har vi därför kontrollberäknat hur resultatet förändras om exakt samma år används för bägge variablerna, i detta fall var det möjligt att använda perioden 2015 till 2017. Då tidsperioden för nettokostnader i denna beräkning snävas in och skjuts framåt så landar totalkostnaden något högre, på 105,9 miljarder kronor. I scenario 1 blir Ny nettokostnad 102,0 mdr kr, vilket innebär en effektivisering på 4 mdr kr, motsvarande 3,7 procent. I scenario 2 blir Ny nettokostnad 98,2 mdr kr, vilket innebär en effektivisering på 7,7 mdr kr, motsvarande 7,3 procent. I scenario 3 blir Ny nettokostnad 100,6 mdr kr, vilket innebär en effektivisering på 5,3 mdr kr, motsvarande 5 procent. I scenario 4 blir Ny nettokostnad 99,6 mdr kr, en effektivisering på 6,4 mdr kr, motsvarande 6,0 procent. Så även om den beräknade nya totalkostnaden blir något högre så är den kontrollberäknade relativa effektiviseringspotentialen i samma storleksordning som i huvudalternativet.



bedriva sin verksamhet, vilket gör att det blir missvisande att endast jämföra den faktiska betygspoängen.

Gymnasieskoleverksamhet bedrivs inte i alla kommuner. Därför omfattar detta avsnitt bara de 208 kommuner där det finns kommunala gymnasier och därmed redovisade ekonomiska och kvalitetsmässiga resultat. Som gräns för att kunna höra till benchmarkinggruppen behövs en betygspoäng som är minst 2 procent högre än det modellberäknade värdet. Denna nivå gör att lite drygt 30 procent av de ingående kommunerna omfattas av kriteriet. Gränsen är satt för att i tillräckligt hög grad överstiga enbart positiv avvikelse från den modellberäknade betygspoängen, samtidigt som det blir tillräckligt många kommuner för att kunna mäta ekonomisk effektivitet i tillräcklig omfattning.

Beräkningen av den ekonomiska effektiviteten utgår från nettokostnadens genomsnittliga avvikelse från standardkostnaden för åren 2012 till 2016 (senast tillgängliga), 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, programvals-faktor 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 15 kommunerna med störst negativ kostnadsavvikelse utgör benchmarkinggruppen. Dessa kommuner syns i tabell 6 nedan.

**Tabell 6. Benchmarkingkommuner, gymnasieskola**

Kommun	Betygspoäng, avvikelse från modellberäknat värde (medelvärde 2014-2017)	Avvikelse från standardkostnad, kr/elev (medelvärde 2012-2016)
Bräcke	3 %	-21 878
Torsås	3 %	-15 701
Hofors	3 %	-8 488
Krokom	5 %	-6 414
Berg	8 %	-5 601
Tranås	4 %	-5 523
Flen	4 %	-5 332
Emmaboda	5 %	-3 997
Bengtsfors	11 %	-3 484
Mellerud	8 %	-3 299
Västervik	3 %	-2 702
Vaggeryd	3 %	-1 361
Vetlanda	4 %	1 877
Falkenberg	3 %	2 119
Norsjö	26 %	2 614
<b>Medelvärde</b>	<b>6 %</b>	<b>-5 144</b>

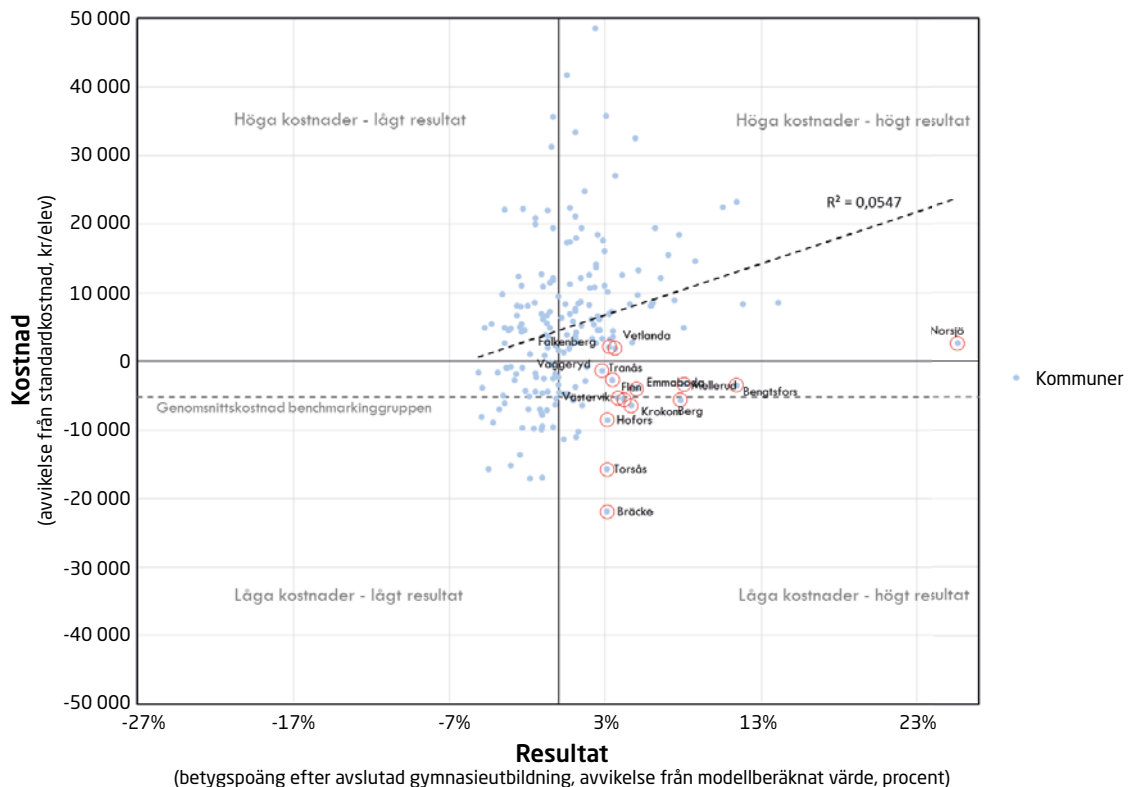
Av de kommuner som uppfyller kvalitetskriteriet – en positiv avvikelse med minst 2 procent av betygspoängen efter avslutat gymnasium i förhållande till det modellberäknade värdet – är det Bräcke som har den högsta kostnadseffektiviteten, det

vill säga störst negativ avvikelse från standardkostnaden. Även Torsås, Hofors och Krokom uppvisar hög kostnadseffektivitet. Medelvärde för kommunerna i gruppen är en avvikelse på 6 procent från den modellberäknade betygspoängen och en genomsnittlig avvikelse från standardkostnaden på -5 144 kronor per elev.

I figur 4 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 figuren.

Inte heller för gymnasieskolan finns det något tydligt samband mellan kvalitetsresultat och kostnader. Sambandet är svagt positivt, med en förklaringsgrad (ett R2värde) på bara drygt 5 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 208 kommunerna har 105 högre betygspoäng än förväntat, givet deras strukturella förutsättningar. Däremot har över hälften av kommunerna – 133 av 208 – högre kostnader än standardkostnaderna, och därigenom sämre kostnadseffektivitet än förväntat.

Figur 4. Kostnads- och kvalitetsjämförelse för gymnasiet



Effektiviseringspotentialen 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 antalet elever samma år. Så här

räknas den nya nettokostnaden för de olika scenarierna fram: De i scenariot implicerade nya standardkostnadsavvikelserna ger en ny nettokostnad per elev, vilken sedan också multipliceras med antalet elever. Resultaten sammanfattas i tabell 7 nedan.

**Tabell 7. Resultat för gymnasieskolan, per scenario (miljarder kr)<sup>47</sup>**

	Nettokostnad, totalt	Ny nettokostnad	Effektivisering	
Scenario 1	36,4	35,3	-1,1	-3 %
Scenario 2	36,4	34,1	-2,3	-6 %
Scenario 3	36,4	34,6	-1,8	-5 %
Scenario 4	36,4	34,4	-2,0	-5 %

Som framgår av tabellen beräknas effektiviseringspotentialen till 1,1 miljarder kronor i scenario 1 och i scenario 3 till 1,8 miljarder. Scenario 2 och 4 antas innebära en effektiviseringspotential på 2,3 respektive 2,0 miljarder kronor. Gymnasieskolan har den procentuellt lägsta teoretiska effektiviseringspotentialen av de i denna studie analyserade verksamhetsområdena. Scenario 2 uppvisar en besparingspotential på omkring 6 procent, vilket är lägre än för andra områden.

Den relativa effektiviseringspotentialen är högst i kommuner med stora avvikelser från standardkostnaden, däribland Arjeplog, Lycksele, Storuman, Strömstad och Gällivare. Den största besparingen i totala termer beräknas följaktligen kunna uppstå i kommuner 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, motsvarar 1,1 miljarder i scenario 1 kostnaden för närmare 10 000 gymnasieelever. Besparingen i scenario 3 motsvarar kostnaden för knappt 16 000 elever. Scenario 4:s besparing på 2,0 miljarder motsvarar kostnaden för nästan 18 000 elever, medan effektiviseringen på 2,3 miljarder i scenario 2 motsvarar kostnaden för drygt 20 000 gymnasieelever. Detta är fler än i hela Göteborg.

#### 4.4 Äldreomsorg

Kommunernas totala nettokostnader för äldreomsorgen är 97 miljarder kronor, vilket utgör drygt 18 procent av kommunernas totala nettokostnader. Kostnaderna omfattar främst vård och omsorg om äldre i särskilda boenden, ordinarie boenden, hemtjänst, korttidsboenden, dagverksamhet och öppen verksamhet.

Som källa till kvalitetsavgränsning för 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.<sup>48</sup> Själva måttet i

<sup>47</sup> Liksom för förskolan och grundskolan baseras även beräkningarna för gymnasieskolan på olika tidsintervall för kvalitetsmättet respektive nettokostnadsavvikelse. Även för gymnasieskolan har vi kontrollberäknat hur resultatet förändras om exakt samma år används för bägge variablerna, i detta fall var det möjligt att använda perioden 2014 till 2016. Då tidsperioden för nettokostnader i denna beräkning snävas in så landar totalkostnaden marginellt högre, på 36,8 miljarder kronor. I scenario 1 blir Ny nettokostnad 35,8 mdr kr, vilket innebär en effektivisering på 1 mdr kr, motsvarande 2,7 procent. I scenario 2 blir Ny nettokostnad 34,3 mdr kr, vilket innebär en effektivisering på 2,4 mdr kr, motsvarande 2,4 procent. I scenario 3 blir Ny nettokostnad 34,9 mdr kr, vilket innebär en effektivisering på 1,8 mdr kr, motsvarande 5 procent. Även i scenario 4 blir Ny nettokostnad 34,9 mdr kr, en effektivisering på 1,8 mdr kr, motsvarande 5 procent. Så även om den beräknade nya totalkostnaden blir marginellt högre så är den kontrollberäknade relativa effektiviseringspotentialen i samma storleksordning som i huvudalternativet.

<sup>48</sup> Socialstyrelsen (2018), *Så tycker de äldre om äldreomsorgen 2017 - En rikstäckande undersökning av äldres uppfattning om kvaliteten i hemtjänst och särskilt boende*

denna analys är den sammanvägda bedömningen av brukarnas helhetssyn, definierad som procentandelen som är mycket eller ganska nöjda med dels hemtjänst, dels särskilt boende. Beräkningarna bygger på medelvärdet för åren 2012 till 2017.

Nivån för att anses ha en tillräckligt god kvalitet för att kunna höra till benchmarkinggruppen har definierats som en andel mycket eller ganska nöjda på 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 blir 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. Beräkningarna utgår från medelvärdet för åren 2012 till 2017. 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 en 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 15 kommunerna med störst negativ kostnadsavvikelse utgör benchmarkinggruppen. Dessa kommuner syns i tabell 8 nedan.

**Tabell 8. Benchmarkingkommuner, äldreomsorg**

Kommun	Kvalitet, sammanvägd bedömning (medelvärde 2012-2017)	Nettokostnadsavvikelse, äldreomsorg, kr/inv. (medelvärde 2012-2017)
Emmaboda	90	-3 768
Ödeshög	95	-2 968
Gullspång	91	-1 659
Laholm	91	-1 511
Flen	91	-1 187
Sävsjö	92	-1 181
Klippan	90	-1 029
Tingsryd	90	-1 017
Bengtstors	90	-979
Töreboda	93	-532
Nykvarn	91	-490
Skurup	91	-452
Ulricehamn	91	-451
Markaryd	90	-321
Laxå	93	-299
<b>Medelvärde</b>	<b>91</b>	<b>-1 190</b>

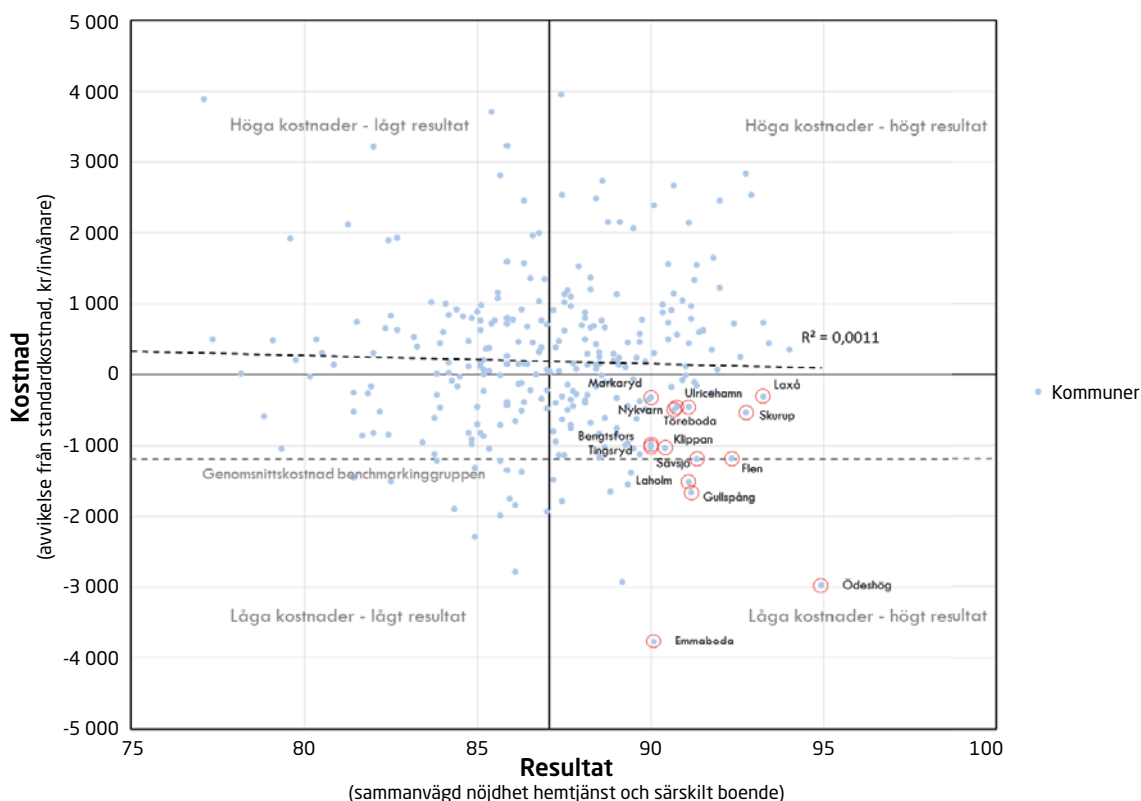
Av de kommuner som uppfyller kvalitetskriteriet – en sammanvägd nöjdhet med särskilt boende och hemtjänst på över 90 procent – är det Emmaboda som har störst negativ avvikelse från referenskostnaden. Även Ödeshög, Gullspång, Laholm och

Flen uppvisar hög kostnadseffektivitet. Medelvärdet för kommunerna i gruppen är en genomsnittlig andel ganska eller mycket nöjda på 91 procent. Den genomsnittliga avvikelser från standardkostnaden är på -1 190 kronor per invånare.

I figur 5 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 kostnads mättet 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. Benchmarking-kommunerna är markerade med cirklar i figuren.

Liksom för flera av de övriga verksamhetsområdena framgår inte heller för äldreomsorgen något samband mellan kvalitetsresultat och kostnader. Förklaringsgraden (R<sup>2</sup>värdet) är cirka 1 promille. Kvalitetsavgränsningen i figuren 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 figuren. Däremot har något fler av de ingående kommunerna – 168 av 290 – högre kostnader än referens-kostnaderna, och därigenom högre kostnader än förväntat. En något större andel av kommunerna är därför samlade i de båda övre fälten i figuren.

Figur 5. 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 antalet invånare samma år. För de olika scenarierna räknas den nya nettokostnaden fram så här: De i scenariot implicerade nya referenskostnadsavvikelserna ger en ny nettokostnad per invånare, vilken sedan också multipliceras med antalet invånare.

Resultaten sammanfattas i tabell 9 nedan.

**Tabell 9. Resultat för äldreomsorgen, per scenario (miljarder kr)**

	Nettokostnad, totalt	Ny nettokostnad	Effektivisering	
Scenario 1	97,0	90,8	-6,1	-6 %
Scenario 2	97,0	84,7	-12,3	-13 %
Scenario 3	97,0	92,1	-4,8	-5 %
Scenario 4	97,0	91,4	-5,5	-6 %

I scenario 1 beräknas besparingen bli 6,1 miljarder och i scenario 3 något mindre: 4,8 miljarder. Detta motsvarar 6 respektive 5 procent. Scenario 4 beräknas ge upphov till en besparing på 5,5 miljarder kronor, eller 6 procent. Störst effektiviseringspotential beräknas i scenario 2: 12,3 miljarder kronor.

I relativa termer är effektiviseringspotentialen störst i bland annat Habo, Kiruna, Knivsta, Haninge och Lerum. I absoluta mått finns den största effektiviseringspotentialen bland de största kommunerna, däribland Göteborg, Stockholm, Uppsala, Malmö och Örebro.

Det är inom äldreomsorgen som den totalt sett största effektiviseringspotential finns, undantaget scenario 3 där effektiviseringspotentialen är störst inom grundskolan. Sett till vad denna potential skulle innebära i termer av ytterligare verksamhet motsvarar besparingarna i scenario 1, 3 och 4 äldreomsorg för en kommun på mellan 380 000 och 480 000 invånare, det vill säga mer än hela Malmö. Effektiviseringen i scenario 2 på 12,3 miljarder kronor är i nivå med vad äldreomsorgen idag kostar i Stockholm och Göteborg tillsammans.

#### 4.5 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. Kommunernas nettokostnader för individ och familjeomsorg är 37,7 miljarder kronor, vilket utgör cirka 7 procent av kommunernas nettokostnader. Kostnaderna omfattar främst ekonomiskt bistånd, institutionsvård, HVBvård, familjehemsvård och öppna insatser.

Det finns inga brukarundersökningar med tillräckligt god täckning och hög kvalitet för att använda 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 samt vuxna med missbruksproblem respektive personer med försörjningsstöd. Var och en av de tre kategorierna har lika stor vikt i det sammantagna måttet. Det har normerats till ett index mellan 1 och 100, där 100 motsvarar högsta kvalitet och 1 lägsta.

För att förbättra det statistiska underlaget beräknas kvalitetsmålet som ett medelvärde för åren 2012 till 2017. Ett visst bortfall förekommer ändock, då värden måste

finnas för minst två variabler per år för att en kommun ska få ingå. Givet denna restriktion omfattar det sammanvägda kvalitetsmättet 247 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 22 procent av de ingående kommunerna och motsvarar därmed ungefär andelen för övriga områden. Bedömningen är att denna nivå ger en benchmarkinggrupp med tillräckligt många kommuner för att kunna göra en tillräcklig analys.

Beräkningen av den ekonomiska effektiviteten utgår från en genomsnittlig nettokostnadsavvikelse från referenskostnaden för åren 2012 till 2017, 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 en 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 15 kommuner med störst negativ avvikelse ingår i benchmarkinggruppen; se 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. Utifrån antagandet att fördelningen av värden på bortfallet ungefär följer fördelningen hos de kommuner som har värden, kommer dock den fortsatta analysen inte att påverkas i någon större utsträckning.

**Tabell 10. Benchmarkingkommuner, individ- och familjeomsorg**

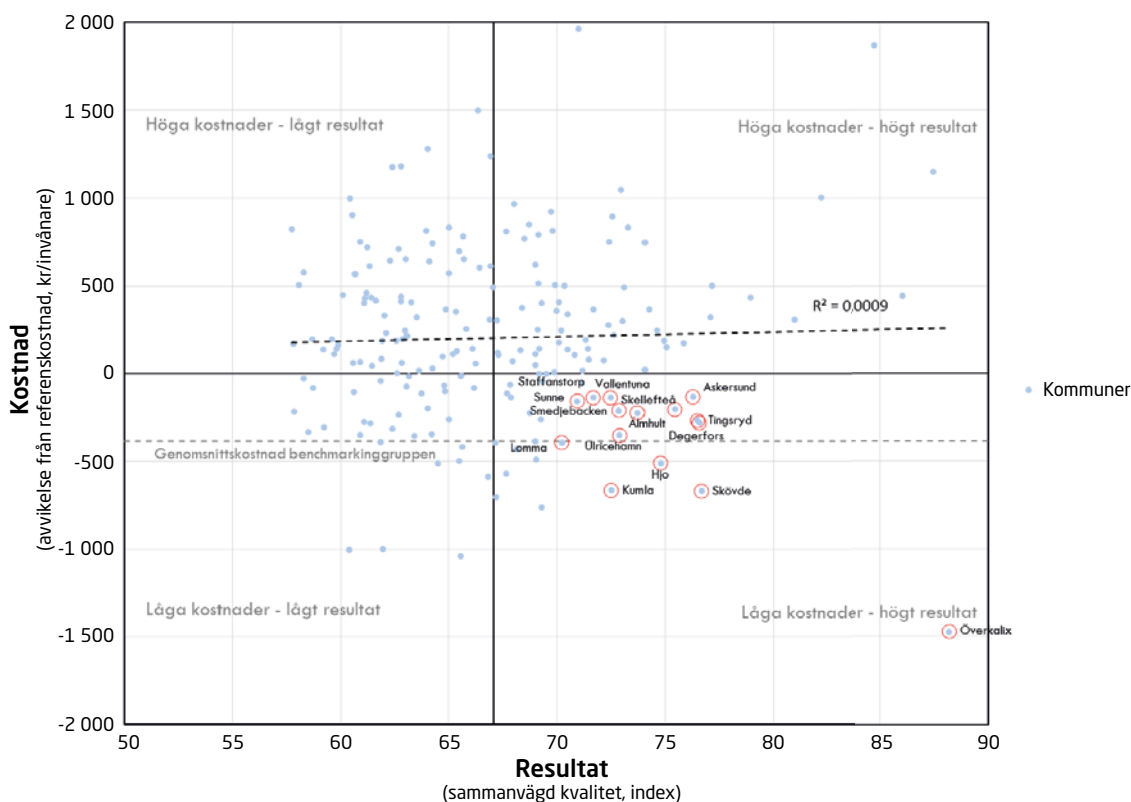
Kommun	Sammanvägd kvalitet (medelvärde 2012-2017)	Nettokostnadsavvikelse, individ- och familjeomsorg, kr/inv. (medelvärde 2012-2017)
Överkalix	88	-1 473
Skövde	77	-670
Kumla	73	-664
Hjo	75	-510
Lomma	70	-394
Ulricehamn	73	-352
Degerfors	77	-280
Tingsryd	76	-267
Vallentuna	74	-224
Älmhult	73	-211
Skellefteå	75	-204
Smedjebacken	71	-157
Staffanstorps	72	-138
Sunne	72	-136
Askersund	76	-133
<b>Medelvärde</b>	<b>75</b>	<b>-387</b>

Av de kommuner som uppfyller kvalitetskriteriet – ett indexvärde på minst 70 procent för det sammanvägda måttet – är det Överkalix som uppvisar störst negativ avvikelse från referenskostnaden. Även Skövde, Kumla och Hjo visar på hög kostnadseffektivitet, mätt på detta sätt. Medelvärde för kommunerna i gruppen är ett indexvärde på 75 för det sammanvägda kvalitetsmåttet. Den genomsnittliga avvikelsen från standardkostnaden är -387 kronor per invånare.

Samtliga kommuner redovisas i figur 6 nedan, placerade som punkter efter både kostnads och kvalitetsmåten, på samma sätt som i föregående avsnitt. Genom att avgränsa kvalitetsmåttet vid genomsnittligt värde för samtliga kommuner och kostnads måttet 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 figuren.

Det saknas helt samband mellan kvalitetsresultat och kostnader för individ- och familjeomsorgen; förklaringsgraden ( $R^2$ värdet) mellan kostnad och kvalitet är under 1 promille. Kvalitetsavgränsningen i figuren är definierad som medelvärdet av samtliga ingående kommuner. Därför återfinns lika många i högra respektive vänstra fälten i figuren. Något fler av de ingående kommunerna – 159 av 247 – har 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 figuren.

Figur 6. Kostnads- och kvalitetsjämförelse för individ- och familjeomsorgen



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 antalet invånare samma år.



För de olika scenarierna räknas den nya nettokostnaden fram så här: De i scenariot implicerade nya referenskostnadsavvikelserna ger en ny nettokostnad per invånare, vilken sedan också multipliceras med antalet invånare. Resultaten sammanfattas i tabell 11 nedan.

**Tabell 11. Resultat för individ- och familjeomsorgen, per scenario (miljarder kr)**

	Nettokostnad, totalt	Ny nettokostnad	Effektivisering	
Scenario 1	37,7	35,1	-2,6	-7 %
Scenario 2	37,7	32,5	-5,1	-14 %
Scenario 3	37,7	35,8	-1,9	-5 %
Scenario 4	37,7	35,4	-2,3	-6 %

I scenario 3 och 4 beräknas effektiviseringspotentialen till 1,9 respektive 2,3 miljarder kronor, motsvarande 5 och 6 procent. I scenario 1 beräknas potentialen uppgå till 3,7 miljarder och i scenario 2 till 7,3 miljarder kronor.

Effektiviseringen beräknas i relativa termer bli störst i små kommuner med stor positiv nettokostnadsavvikelse – däribland Munkedal, Malung-Sälen, Färgelanda, Gagnef och Essunga – där potentialen beräknas överstiga 20 procent enligt antagandena i scenario 1. I absoluta tal är det de större kommunerna, främst Göteborg, Malmö, Norrköping, Uppsala och Linköping, som beräknas ha den största effektiviseringspotentialen.

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 3 och 4 ligga i nivå med nettokostnaderna för individ och familjeomsorgen i hela Malmö. Besparingen på 2,6 miljarder i scenario 1 är mer än kostnaden för verksamheten i Uppsala, Norrköping och Linköping tillsammans. Scenario 2, med en beräknad effektiviseringspotential på 5,1 miljarder kronor, motsvarar näst intill den sammantagna nettokostnaden för individ och familjeomsorgen i Stockholm, Västerås, Örebro och Eskilstuna.

Det kan vara värt att notera att en stor del av utgifterna inom IFO är styrda av lagar och regler som kommunen inte själv kan påverka, inte minst vad gäller ekonomiskt bistånd, och som utgör nästan en tredjedel av kommunernas totala kostnader för IFO. Även om jämförelsen bygger på nettokostnadsavvikelsen och därmed tar hänsyn till strukturella och demografiska skillnader mellan kommunerna, så torde det på kort sikt vara relativt svårt för en kommun att realisera effektiviseringspotentialen inom just detta område. I små kommuner kan också enskilda fall få stort genomslag på kostnaderna. Icke desto mindre finns det på längre sikt vissa möjligheter för kommuner att påverka kostnaderna inom IFO. Dels genom långsiktigt förebyggande arbete, dels genom att utveckla det lokala företagsklimatet och arbetsmarknaden och därmed skapa bättre förutsättningar för jobb.

#### 4.6 Stöd och service till funktionshindrade (LSS)

Kommunernas nettokostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade enligt LSS omfattar 43,9 miljarder kronor, vilket motsvarar cirka 8 procent av kommunernas totala nettokostnader. Kostnaderna omfattar främst LSSboende, personlig assistans och daglig verksamhet. LSS-reformen sjösattes 1994, och sedan starten har kostnaderna ökat långt mycket mer än vad som då beräknades.

Liksom för individ och familjeomsorgen finns det inget heltäckande kvalitetsmått för att avgränsa benchmarkinggruppen. För verksamhetsområdet stöd och service till funktionshindrade har därför ett annat mått från SKL, KKiK (Kommunens 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 med avsaknad av hot och våld m.m. och där de boende kan äta huvudmålet tillsammans, där de kan vara ute på personalstödda aktiviteter kvällstid samt där det finns möjlighet till egen internetuppkoppling och att ta emot gäster.

Måttet bygger på medelvärdet för åren 2012 till 2017 men är inte heltäckande, dels genom att det enbart fokuserar på grupp och serviceboenden, dels genom att bara 255 av 290 kommuner har inrapporterade data under perioden. Det bedöms dock som tillräckligt för syftet med denna analys. Lägsta nivån för god kvalitet har satts till minst 90 procent, vilket täcker in 16 procent av kommunerna och därmed motsvarar andelen kommuner i de övriga verksamhetsområdena.

Beräkningen av den ekonomiska effektiviteten utgår från en genomsnittlig nettokostnadsavvikelse från referenskostnaden för åren 2012 till 2017, 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 15 kommuner med störst negativ avvikelse ingår i benchmarkinggruppen; se 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, bedöms dock den fortsatta analysen inte påverkas i någon större utsträckning.

**Tabell 12. Benchmarkingkommuner, stöd och service till funktionshindrade**

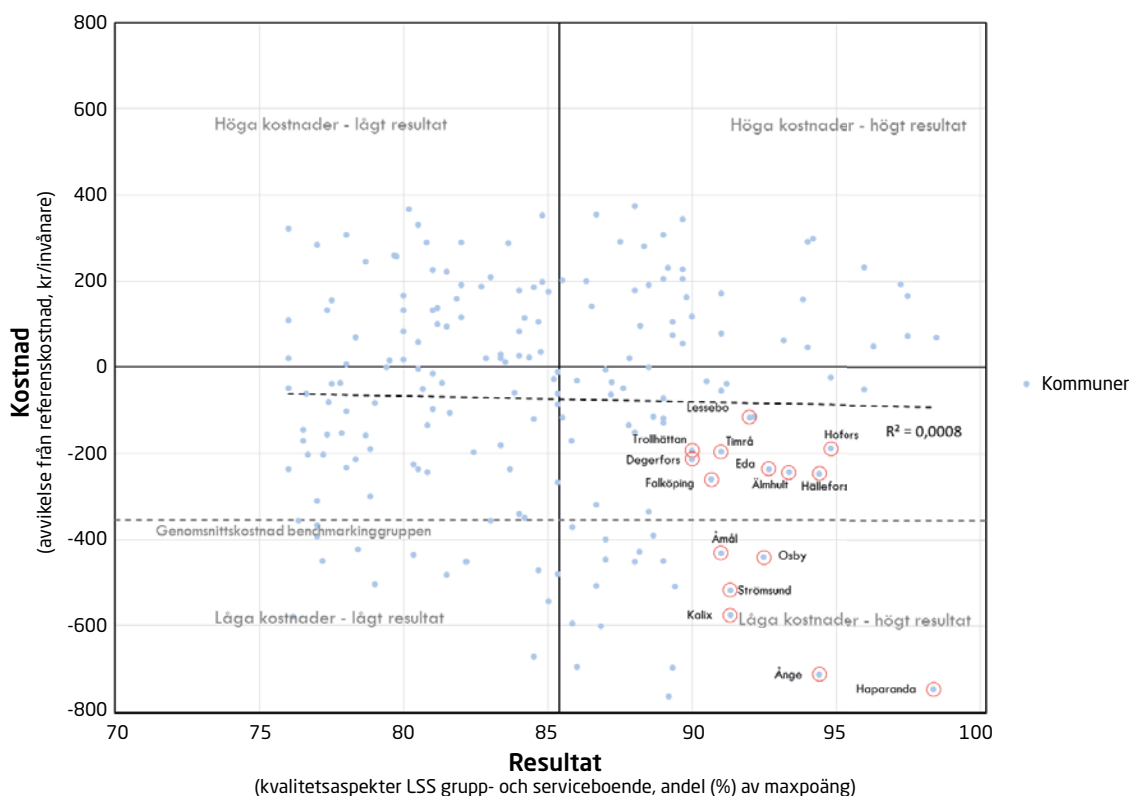
Kommun	Kvalitetsaspekter, LSS grupp- och serviceboende, andel (%) av maxpoäng (medelvärde 2012-2017)	Nettokostnadsavvikelse, LSS, kr/inv. (medelvärde 2012-2017)
Haparanda	98	-745
Ånge	94	-713
Kalix	91	-576
Strömsund	91	-518
Osby	93	-441
Åmål	91	-431
Falköping	91	-261
Hällefors	94	-247
Älmhult	93	-244
Eda	93	-236
Degerfors	90	-213
Trollhättan	91	-196
Timrå	90	-194
Hofors	95	-189
Lessebo	92	-116
<b>Medelvärde</b>	<b>92</b>	<b>-355</b>

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. Ånge, Kalix och Strömsund visar också på hög kostnadseffektivitet. Medelvärde för kommunerna i gruppen är en genomsnittlig andel av maxpoängen på 92 procent. Den genomsnittliga avvikelsen från standardkostnaden är på -355 kronor per invånare.

Placerade som punkter efter både kostnads och kvalitetsmått redovisas samtliga ingående kommuner i figur 7 nedan, på motsvarande sätt som övriga verksamheter i tidigare avsnitt. Kvalitetsmättet avgränsas vid ett 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 figuren.

Precis som inom övriga verksamhetsområden syns inga tydliga samband mellan kvalitetsresultat och kostnader för stöd och service till funktionshindrade. Förklaringsgraden ( $R^2$ värdet) är strax under 1 promille. Då kvalitetsavgränsningen i figuren är definierad som medelvärdet av samtliga ingående kommuner, återfinns lika många i högra respektive vänstra fälten i figuren. Mindre än hälften av de ingående kommunerna – 104 av 255 – har högre kostnader än referenskostnaderna, och därigenom högre kostnader än förväntat. En något större andel av kommunerna är därför samlade i de båda nedre fälten i figuren.

**Figur 7. Kostnads- och kvalitetsjämförelse för stöd och service till funktionshindrade (LSS)**



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 antalet invånare samma år. För de olika scenarierna räknas den nya nettokostnaden fram så här: De i scenariot implicerade nya referenskostnadsavvikelserna ger en ny nettokostnad per invånare, vilken sedan också multipliceras med antalet invånare. Resultaten sammanfattas i tabell 13 nedan.

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

	Nettokostnad, totalt	Ny nettokostnad	Effektivisering	
Scenario 1	43,9	42,1	-1,8	-4 %
Scenario 2	43,9	40,3	-3,6	-8 %
Scenario 3	43,9	41,7	-2,2	-5 %
Scenario 4	43,9	41,7	-2,2	-5 %

Inom verksamhetsområdet stöd och service till funktionshindrade beräknas den totala effektiviseringspotentialen vara förhållandevis måttlig, sett till områdets totala storlek. Enligt antagandena i scenario 1 beräknas effektiviseringspotentialen till 1,8 miljarder kronor, vilket motsvarar 4 procent. Scenario 3 och 4 beräknas ge upphov till lika stor effektiviseringspotential: 2,2 miljarder kronor, motsvarande 5 procent. I scenario 2 beräknas potentialen uppgå till 3,6 miljarder eller 8 procent.

I relativa termer beräknas effektiviseringen bli störst i vissa små kommuner som Nykvarn, Ydre, Habo, Ragunda och Håbo. Effektiviseringspotentialen beräknas där ligga i spannet mellan 10 och 20 procent. De största effektiviseringspotentialerna i absoluta tal beräknas främst uppnås i de största kommunerna Stockholm, Göteborg, Malmö och Uppsala.

Omräknat som potential för tillkommande verksamhet motsvarar effektiviseringarna i scenarierna 3 och 4 den samlade nettokostnaden för stöd och service till funktionshindrade i Malmö och Uppsala sammantaget. Scenario 2 – med en effektiviseringspotential på 3,6 miljarder kronor – är mer än den samlade nettokostnaden för LSSverksamheten i Stockholms stad.

Även vad gäller LSS är det värt att notera att verksamheten baseras på en rättighetslagstiftning, vilket kan göra det svårt för kommuner att på kort sikt påverka kostnaderna. Liksom inom individ- och familjeomsorgen är det också så att enskilda fall kan få stort genomslag på kostnaderna i mindre kommuner. Sannolikt är LSS det verksamhetsområde där det är svårast för kommunerna att realisera effektiviseringspotentialen.

## 5 Kvalitativ studie - vad säger kommunerna?

Den kvalitativa studien är genomförd i form av fokusgrupper och intervjuer där chefs-tjänstemän har fått ge sin bild av verksamheten och utifrån sina förutsättningar belysa resultaten. Urvalet av kommuner har skett utifrån de 15 mest effektiva och de 15 minst effektiva kommunerna inom respektive verksamhetsområde. Totalt har företrädare för 17 verksamhetsområden i 14 kommuner deltagit. Hälften representerar verksamheter i effektiva benchmarkingkommuner, och den andra hälften representerar relativt sett mindre effektiva verksamheter. I samtliga intervjuer och fokusgrupper deltog förvaltningschefen. I merparten deltog även någon enhetschef från verksamheten, en ekonom eller controller samt i vissa fall en kvalitets- eller utvecklingsansvarig.

Nedan redovisas resultatet av intervjuerna område för område. Avslutningsvis sammanfattas de generella lärdomarna av den kvalitativa studien.

### 5.1 Förskola

Inom området förskola har intervjuer genomförts med en effektiv kommun och två relativt mindre effektiva.

#### 5.1.1 Förskola - effektiv kommun (1 kommun)

När tjänstemän på en kommun med en effektiv förskola ska peka ut orsakerna bakom är det ett ord som återkommer: stabilitet. Det handlar om stabilitet hos såväl personal, chefer och politiker som befolkning. Detta ses som viktiga faktorer för att skapa en effektiv förskoleverksamhet.

#### Låg personalomsättning och låga rekryteringskostnader

Den studerade kommunen framhåller låg personalomsättning med perspektiv på låga rekryteringskostnader som en viktig del i att hålla kostnaderna nere. För några år sedan hade förvaltningen höga sjuktal inom förskolan. Förvaltningen har de senaste åren därför arbetat aktivt med att skapa en god arbetsmiljö. Detta har påverkat såväl personalomsättning som sjuktalet positivt, liksom gett förbättringar i kvalitetsindex (NMI). Kommunen har inte de högsta lönerna i regionen men erbjuder istället andra typer av kvaliteter. Arbetet med arbetsmiljön inom förskoleverksamheten innefattar bland annat en övergång till arbete i projektform, en satsning på att samtliga förskolor ska ha egna gårdar samt ledarskapsutbildningar för förskolechefer.

#### Sammanlagning av förvaltningar

Den aktuella kommunen har under de senaste åren arbetat medvetet för att öka såväl effektivitet som kvalitet, och förvaltningen har genomgått ett stort förändringsarbete som nu visar resultat. År 2016 slogs förvaltningarna lärande- och kulturförvaltningen ihop. Den nya förvaltningen fick en ny gemensam förvaltningschef med uppdraget att ”vara bäst”, ett uppdrag som samtidigt innebar ett stort handlingsutrymme för den nya chefen. Sammanlagningen bidrog till att skapa en helhet och lyfts som framgångsrik – såväl med perspektiv på effektivitet som på kvalitet.

### **Ekonomisk delaktighet genomsyrar verksamheten**

Kommunen framhåller att såväl tjänstemän som politiker på kommunen överlag har en hög utbildningsnivå – inte sällan ekonomiutbildning från universitet i Sverige eller internationellt. Detta medför inte bara goda teoretiska kunskaper i ekonomi, utan även ett intresse och engagemang för budgetarbetet och en gemensam strävan att effektivisera ekonomin inom förvaltningen. Exempel på hur ett ”ekonomiskt tänk” ger avtryck är hur kostnader genomgående refereras till som ”investeringar”. Kommunen arbetar aktivt med att skapa förståelse för och delaktighet i ekonomin genom rutiner och tid för budgeten ute i verksamheterna.

”Inom förskoleverksamheten pratar vi om ekonomin under varje möte och gör budgeten tillsammans med verksamhetschef för respektive förskola. Resultatet blir att det hela tiden finns en tydlig koppling mellan verksamhet och kommunens budget och att det ute i verksamheten blir lättare att förhålla sig till förändringar.”

### **Tydlig målstruktur med tät och kontinuerlig uppföljning**

Kommunen har effektiviserat sina mål genom att minska ner antalet och koppla realistiska uppdrag och indikatorer till respektive mål. Uppföljning av verksamhetsmålen sker flera gånger per år, enligt en årlig plan, med fem mätpunkter. Dessa är desamma för förskola, grundskola och gymnasium – vilket är en ny rutin för att hålla ihop närliggande verksamheter. Det finns en poäng enligt tjänstemännen att följa upp verksamheten kontinuerligt och tätt under året, då det möjliggör att snabbt kunna se effekterna av olika insatser inom de olika verksamheterna. Bland deltagarna i fokusgruppen betonas betydelsen av en tydlig koppling mellan kostnader och kvalitetsmål för att vara effektiv och ”bäst”.

### **Intern struktur för samverkan och benchmarking**

Förvaltningen har anställt en utvecklingschef ”med goda nätverk” för att arbeta mer med att se vad som händer ute i andra kommuner, och förvaltningen har gått från att vara relativt inåtblickande till att tycka det är spännande att se vad som ligger i framkant. När det gäller kompetens har förvaltningen ett samarbete med komvux med fokus på att vidareutbilda barnskötare till förskollärare.

Förvaltningschefen ser vidare ett värde i att systematiskt ”borra i statistik där vi jämför oss med andra kommuner”. Kommunen har därför inrättat en ny funktion och anställt en statistiker för att få fram statistik att titta närmre på.

### **Digitaliseringsfond och strategisk plan för att nyttja digitaliseringens möjligheter**

Att vara nyfiken och ligga i framkant framhålls som en av förvaltningens styrkor. Bland annat lyfts vikten av att vara ”först på bollen” för att fånga nya innovativa digitala lösningar – helst innan de blir föremål för konkurrens och upphandling. I förvaltningen framhålls digitala verktyg som ”grundläggande för att tidigt fånga upp förändringar och därmed framtida satsningar och behov”. Förvaltningen har därför inrättat en digitaliseringsfond där verksamheter kan söka pengar för förslag på hur tekniken kan bidra till ökad effektivitet och kvalitet. Men, det måste finnas en koppling mellan ”investering” och ökad kvalitet, vilket innebär att det är ” viktigt att ha en strategisk plan och en medveten metod som leder till ökade resultat. Ny teknik måste ”in i en strategisk plan så man vet vad den ska användas till – och det har vi”.

Sammantaget uppvisar kommunen som är effektiv inom förskolan en fördelaktig sats vad gäller faktorer som påverkar effektiviteten. Det rör sig om en kommun med hög utbildningsnivå, stabil befolkningsstruktur och stabil personalstruktur samt hög medvetenhet och utbildningsnivå bland både tjänstemän och politiker. Till detta har kommunen i stort såväl som på förvaltningsnivå skapat tydliga strategier och mål som genomsyrar hela verksamheten.

### 5.1.2 Förskola - mindre effektiva kommuner (2 kommuner)

#### Dyra och undermåliga lokaler

Undermåliga lokaler som kostar mycket har skapat missnöje bland föräldrarna i en av kommunerna med en mindre effektiv förskola. Kommunens lokaler för förskolan är uttjänta och i dåligt skick, något kommunens tjänstemän tror kan avspegla sig i kvalitetsmättet. De menar att många föräldrar kan vara missnöjda med lokaler och miljö snarare än missnöjda med verksamheten i sig.

Orsaken till att kommunen sitter med höga lokalkostnader förklaras med långa politiska beslutsprocesser. Frågan om att bygga en ny förskola har debatterats sedan 2004, men beslut saknas fortfarande. En förklaring kan vara att kommunen inte har någon tydlig politisk majoritet.

Dessutom ligger lokalerna utspridda i kommunen, och alla enheter har några barn som lämnas tidigt och hämtas sent. Det kräver personal på alla ställen både tidigt och sent, något som kostar pengar och påverkar kostnadsbildningen för verksamheten negativt. Däremot ser sig kommunen nödgad att ha utspridda enheter. Annars finns en risk att barn som bor nära kommungränsen placeras i grannkommunen, vilket skulle skapa utgifter för kommunen.

#### Otydlig roll- och ansvarsfördelning

Det är en liten kommun där alla känner alla och det är ”positivt i den bemärkelse att man har nära till politiken”. Men det är även negativt då beslut och ställningstaganden på politisk nivå inte sällan baseras på ”grannens” behov, det vill säga kompisrelationer, snarare än underlag baserade på ”fakta” framtagna på tjänstepersonsnivå. I vissa fall är beslutsvägarna så korta och informella att det aldrig leder till konkret nedtecknade beslut, utan istället stannar vid gemensamma överenskommelser mellan exempelvis tjänstemän. Så, vissa beslutsprocesser är ovanligt långa medan andra är korta – vilket på det stora hela skapar en osäkerhet i vem som beslutar vad och när.

För några år sedan kom Skolinspektionen till den ena studerade kommunen och konstaterade att det fanns två ”verksamhetssnurror” som snurrar separat för sig själva, vilket påverkade effektiviteten kraftigt negativt. Rektorer och förskolechefer befann sig i en snurra som stannade där, medan nämnden snurrade bredvid för sig själv. Kommunen har lagt ner stor möda på att försöka räta upp detta arbete.

En otydlig rollfördelning och ansvarsfördelning kan även förekomma bland cheferna ute i verksamheten. I den ena kommunen finns det chefer på förskolan som kommer ”för nära” verksamheten och därmed inte har möjlighet att lyfta blicken och tänka strategiskt. Tjänstemännen ser det som problematiskt när ”förskolechefen lägger personalens julschema”. För att frånga det har en ny chef för förskolan tillsatts och ett antal biträdande förskolechefer som får ta över det ansvaret. Tanken är att den nya förskolechefen ska ges mer utrymme för strategiskt utvecklings- och kvalitetsarbete. Målet är att ta fram långsiktiga planer för att på så sätt skapa ett större handlingsutrymme, som i sin tur tros påverka effektiviteten i verksamheten positivt.

### **Avsaknad av ett långsiktigt strategiskt arbete**

Tjänstemän inom förvaltningen i den ena kommunen är medvetna om bristerna med det strategiska arbetet inom förskoleverksamheten. De menar att det framför allt är i de yttre faktorerna – såsom lokaler, kompetensförsörjning och fördelning av barngrupper – som det strategiska och långsiktiga arbetet brister. Utöver det saknas en samsyn på vad hög kvalitet i förskolan innebär, både vad kvalitetsbegreppet innefattar och vad i verksamheten som ska bedömas: ”Var vill man att kvaliteten egentligen ska vara hög?”

I en av de undersökta kommunerna upplever förvaltningschefen att politikerna inte riktigt har förstått vidden av problematiken med kommunens förskoleverksamhet. En anledning är enligt förvaltningschefen att politikerna inte satt sig in i vad kvalitet egentligen är, utan de lever kvar i ”dagens-tanken”, det vill säga när fokus låg på omsorgsperspektivet snarare än hög pedagogisk kvalitet.

### **Kompetens kostnadsdrivande**

Det råder delade meningar i de undersökta kommunerna om hur kompetensnivån på personalen påverkar effektiviteten. En av de undersökta kommunerna har en hög andel utbildade pedagoger, men valde att beskriva detta främst som en orsak till höga kostnader. I den andra kommunen såg förvaltningschefen löneskillnaden mellan en barnskötare och en pedagog som så liten att det inte motiverade nuvarande barnskötare att ta ytterligare studielån. Ingen av kommunerna belyste relationen mellan högre utbildad personal och kvalitet, det vill säga det framkom ingen dialog om vad varje investerad krona kan ge verksamheten utöver en utgift i budgeten.

### **Avsaknad av verksamhetsanpassad budget**

Budget ses av båda kommunerna som en viktig aspekt av effektivitet. I den ena kommunen arbetar de utifrån en ”rambudget”, vilket är ekonomiskt fördelaktigt om verksamheten krymper. Men när den växer, vilket den gör i kommunen i fråga, blir det svårare. Den typen av budget anses brista i flexibilitet, och i förvaltningen lägger man nu en hel del tid på att ”baklängesräkna”.

I den andra kommunen har det enligt förvaltningschefen funnits en historia av att den som ”skrek högst fick mest”. Nu har förvaltningen infört en mer medveten budgetplanering där respektive förskolenhet får en kappsäck pengar som de får hushålla med under året. Detta ses som ett medel för att få fram en bättre planering och medvetenhet kring hur de ekonomiska medlen används ute i verksamheten.

### **Avsaknad av ändamålsenlig målstruktur**

I samma kommun arbetar förvaltningschefen aktivt med att balansera budgeten mot de mål som är formulerade nationellt. Förvaltningschefen ser det som sin uppgift att ”utbilda” politikerna och på så sätt få målen som beslutas i kommunfullmäktige att likna statligt uppsatta mål i så hög utsträckning som möjligt. Detta för att skapa goda möjligheter för en mer effektiv uppföljning.

I kommunen har det funnits behov av att strukturera upp mål och måluppföljning. När den nuvarande förvaltningschefen tillträdde fick han ”kryss i huvudet” när han såg alla mål som fanns inom kommunen, högt och lågt helt utan ordning. Han har lagt mycket tid på att skapa en ny struktur med färre mål.



### Ointresse för privata alternativ

I ingen av kommunerna finns det eller har funnits intresse för att driva privata förskolor. De är små kommuner och privatisering upplevs inte som ”rimligt”. Biträdande förskolechefen i en av kommunerna påpekar dock att en ökad konkurrens skulle kunna ”tvinga” fram bättre kvalitet och ställningstaganden från politikerna. I den andra kommunen ses inte privatisering i sig som en lösning. Förvaltningschefen baserar det på att en privat aktör nyligen la ner sin verksamhet och att kommunen tog över med samma nöjdhet från föräldrarna. Därför tvivlar förvaltningschefen på att kvaliteten påverkas av vem som driver förskolan.

### ”Stenåldrig” inställning till teknik

Den ena kommunen har satt som mål att vara tillgänglig dygnet runt, alla dagar för sina invånare. Det målet ställer krav på att kunna ge och inhämta information alla tider på dygnet, vilket innebär nya tekniska lösningar. Det ställer även krav på kompetens att tillvarata teknikens möjligheter, och här ser förvaltningen själv att det finns utvecklingsbehov. I den andra kommunen har de enligt förvaltningschefen en ”stenåldrig” inställning till digital teknik. Detta tar sig bland annat uttryck i deras rutiner för sjukskrivning som bygger på att den sjuke ringer in, och då är det upp till arbetande personal att sätta sig och från en papperslista ringa runt till tänkbara vikarier – något som anses ta tid från kärnverksamheten och sänker både kvalitet och effektivitet.

Sammantaget uppvisar de två mindre effektiva kommunerna inom förskolan en avsaknad både av strategiskt framåtblickande arbete och en ändamålsenlig målstruktur. Budgeten upplevs ha en svag koppling till verksamheten. Det återges också ett synsätt på förskolan som omsorgsenhet snarare än pedagogisk verksamhet. Med olika syn på vad verksamheten ska arbeta med kan det lätt uppstå problem att driva en gemensam linje och därmed en mer effektiv verksamhet.

## 5.2 Grundskola

Inom grundskolan har en effektiv och en mindre effektiv kommun intervjuats.

### 5.2.1 Grundskola - effektiv kommun (1 kommun)

#### Stabilitet i personalen, politiken och befolkningen

Att vara effektiv inom grundskolan handlar om stabilitet och trygghet ute i verksamheten. Det påstår i alla fall kommunen som har en grundskola med hög kvalitet till låg kostnad.

”Vi har hög omsättning men inte jämfört med andra, det är vår känsla i möte med andra kommuner. Det skapar en stabilitet och trygghet ute i verksamheterna.”

Den kommunala verksamheten kännetecknas av relativt låg personalomsättning, och kommunen har även en politisk stabilitet såväl som stabilitet i befolkningen över tid. Detta har inneburit att det varit enklare att beräkna kostnader för lokaler, och de har inte behövt nyinvestera i lokaler. På frågan vad kommunen själv ser som avgörande för sin effektivitet blir svaret befolkningsstruktur.

”Vi är bortskämda med väluppfostrade elever som är lätta att handskas med och som har engagerade föräldrar.”

### **Föräldrar som kravställare**

Föräldrarna i kommunen är tydliga kravställare på verksamheten och det är positivt då det

”finns en förväntan från föräldrarna att barnen ska lyckas med utbildningen, vilket påverkar förutsättningarna att bedriva verksamheten.”

Däremot kan föräldrarnas kravställande bli ansträngande för lärare och skolpersonal. Kommunen har därför erbjudit stöd för att ge lärarna bättre förmåga att driva sin verksamhet och informera om vad föräldrarna kan påverka och vad de inte kan påverka.

### **Effektivisering genom centralisering – och decentralisering**

Kommunen har under de senaste åren arbetat metodiskt med effektivisering. Detta har gjorts såväl genom att centralisera som att decentralisera. Beslutet om storleken på klasserna har centraliserats till förvaltningen i syfte att optimera. Kommunen uppmanar andra kommuner att göra detsamma:

”Det är en enkel sak att göra, se över era gruppstorlekar, det har stor effekt på ekonomin- välfyllda klasser ger effektivitet.”

Samtidigt betonas att för att effektivisera verksamheten är en viktig del att decentralisera genom att ge mandat till skolchefer att styra sin egen verksamhet så mycket det går. Men då måste skolledarna kunna styra på ett kompetent sätt, så parallellt har kommunen satsat på ledarskapsutbildning för rektorerna med syftet att skapa en bättre kvalitet till en låg kostnad.

### **Tillitsbaserad styrning som strategisk kompass**

Inom utbildningsverksamheten finns en organisationsstruktur där skolledare ses varje vecka i syfte att driva förslag och förändringsarbete. Nu senast har kommunen beslutat att öppna ledningsgruppen även för tjänstemän. De intervjuade talar om en icke-hierarkisk tillitsbaserad styrning som grundas i tillit till de anställda och en öppenhet för nya idéer.

### **Samstämmighet om kärnverksamheten och styrkedjan**

Tidigare hade kommunen en massa mål som inte följdes upp”. Nu har kommunen fem övergripande mål och tre verksamhetsmål. De har tagits fram ”tillsammans med politiker men med uppmaning av oss tjänstemän”. På så sätt har ”politiker och tjänstemän en samstämmighet om vår kärnverksamhet”. Tjänstemännen ser det som ”helt avgörande att politiker och tjänstepersoner spelar i samma lag” och att politiker och tjänstemän ”talar väl om varandra”.

När kommunens nyckelaktörer, politiker och tjänstemän, spelar i samma lag ges förutsättningar för en gemensam förståelse för styrkedjan. Det pekas ut som nyckelfaktorn bakom tydlighet i relationen tjänstemän–politiker. Såväl politiker som tjänstemän har gått utbildningar där rollerna tydliggörs. De tydliga rollerna har vidare inneburit att det skapats ett högt förtroende för varandra i styrkedjan.

Relationen mellan tjänstemän och politiker får bäring på arbetet med budgetarbetet. I den aktuella kommunen är flera ekonomiskt utbildade på högskolenivå. Detta ger en naturlig vilja att engagera sig i budgetarbetet och de ”tror att det skulle innebära en svårighet om politikerna i nämnden t.ex. hade en bakgrund som lärare”.

Budgeten är något som diskuteras och förklaras inne i verksamheten, för

”... budgetarbete ska inte vara något som tas om hand om ”där borta”. De som verkar i en organisation ska kunna förstå hur kommunens ekonomi fungerar. Här försöker vi därför tydliggöra hur snurrorna går.”

Kommunen påpekar att det är enklare att satsa på arbetet med verksamhetens kvalitet när man har god ekonomi men påpekar samtidigt att ”ibland måste man satsa sig genom dåliga siffror”.

#### **Privata alternativ som kvalitetshöjande**

I kommunen finns både kommunala och privata grundskolor. Privatiseringen i sig ses inte som grunden för en effektiv verksamhet, men ”ett utbud av friskolor är en viktig kvalitetsaspekt, det är bra för lärarnas löneutveckling men även för pedagogiken”.

Det råder en generell brist på lärare i Sverige, så det gäller för varje kommun att arbeta med att locka till sig kompetens och framför allt behålla den. För den aktuella kommunen handlar det om att skapa en attraktiv arbetsplats med det ”lilla extra” och samtidigt ”värna om vårt varumärke – särskilt med tanke på att omkringliggande kommuner har ungefär samma lönenivåer”. I det tänket ligger att arbeta för att behålla befintlig personal med hänvisning till att det är billigare än att nyrekrytera:

”Kompetensförsörjning handlar inte bara om att rekrytera, utan lika mycket om att behålla. Investeringar i form av kompetensutvecklingsprogram, vidareutbildning, studieresor eller ta hit föreläsare innebär en liten kostnad jämfört med nyrekrytering.”

Som ett konkret exempel på insatser nämns att fortbildning erbjuds i form av studiebesök eller genom att bjuda in internationella gästföreläsare. Detta skulle kunna ses som en stor kostnad, men i kommunen resoneras det som att kostnaden utslagen på ett hundratal pedagoger är en bättre ”investering” än att exempelvis erbjuda hundra kronor mer i månaden. Genom att satsa på för stunden lite mer kostsamma aktiviteter istället för högre löner får man mer ut av varje investerad krona.

#### **Varumärkets betydelse för kompetensförsörjning**

Att aktivt ta del i nätverk och projekt och delta vid mässor ses av den aktuella kommunen som en viktig plattform, dels för att synas och bygga på det kommunen hänvisar till som sitt ”varumärke” och dels som en metod att säkerställa sin kompetensförsörjning.

### Digitala stödsystem för ökad kvalitet och effektivitet

Just denna kommun har i grunden en positiv syn på ny teknik och strävar efter att ligga i framkant när det gäller att testa nya tekniska lösningar. Ny digital teknik, till exempel stödsystem, ses i den aktuella kommunen som att ha ”potential att generera kvalitativa kvaliteter och processer”.

Sammantaget uppvisar kommunen en medvetenhet kring arbetet med både budget och kvalitet, men de har också underlättande strukturer med ekonomisk stabilitet och en högtbildad befolkning som är vana att ställa krav i sin yrkesroll och även i sina barns vardag i skolan.

#### 5.2.2 Grundskola - mindre effektiv kommun (1 kommun)

En mindre effektiv kommun inom grundskolan förklarar sitt resultat utifrån tre skäl: svag ledning, hög personalomsättning och täta rektorsbyten. Detta har påverkat kvalitet såväl som ekonomiskt utfall.

#### Svaga ekonomiska resultat och litet handlingsutrymme

Förvaltningens ekonomiska resultat har dessutom gett minskat handlingsutrymme, vilket ses av tjänstemännen som begränsande när det kommer till att ändra och reformera det som är ineffektivt. Så i takt med att resultaten i skolan har gått ner har handlingsutrymmet minskat. Samtidigt tenderar personalen ute i verksamheten att efterfråga en enda sak när resultaten sjunker – mer ekonomiska resurser: ”Man riskerar att fastna i att om man bara fick pengar skulle det lösa sig.”

Men tjänstemännen i den aktuella kommunen ser att det inte alltid är ekonomiska resurser som behövs. De lyfter fram att det kan handla om andra saker, såsom attityder mellan lärare och elever. Förvaltningen har arbetat aktivt med att komma bort från inställningen bland lärarna att ”ska eleverna lyckas beror det på någon annan”.

#### Villkorsstyrda investeringar

I just denna kommun har skolledningen infört att alla investeringar ska motiveras med hur de kan höja elevernas prestationer. Tidigare har det exempelvis köpts in datorer till högstadiets alla elever. Det saknades dock en plan för vad eleverna skulle bruka datorerna till, vilket skapade ineffektivitet. Nu ska alla nya resurser motiveras och kopplas till verksamheten på ett tydligt sätt.

”Det saknades tidigare en koppling mellan inköp av teknik och drivandet av bättre resultat. Nu arbetar vi med att tydliggöra det.”

#### ”Per elev-budgetering”

Kommunen har genomfört förändringar i hur de arbetar med verksamhetens budget. För att få en mer balanserad budget har kommunen infört ”per elev-budgetering”. Tidigare hade kommunen en budget baserad på personalstyrkan. Detta innebar att om antalet elever sjönk hade man ändå lika många i personalen, vilket var ekonomiskt ineffektivt. Men i och med att det nu finns en budget som utgår från varje elev ska det finnas mer flexibilitet, vilket ses som viktigt i strävan att bli mer effektiv.

Sammantaget uppvisar kommunen en medvetenhet om vad som påverkar budgeten, och en tilltro till att reformer och attitydförändringar ligger till grund för en mer effektiv förvaltning och verksamhet. Däremot är förändringsarbetet fortfarande i ett tidigt skede, varför det måhända inte syns i resultaten ännu.

## 5.3 Gymnasieskola

Inom gymnasieskolan har två effektiva kommuner och en relativt mindre effektiv kommun intervjuats.

### 5.3.1 Gymnasieskolan - effektiva kommuner (2 kommuner)

Kommunerna som i det kvantitativa underlaget ses som effektiva inom gymnasieskolan lyfter flera faktorer som förklaring till sina resultat. För det första finns det en kontinuitet och stabilitet i organisationen för lärarna, vilket bland medarbetarna ses som avgörande för effektiviteten.

#### Fokus på goda resultat

Förvaltningen har sedan några år tillbaka lyft fokus på resultaten, det vill säga alla inköp eller förändringar som belastar budgeten ska motiveras genom att beskriva hur de ska ge en positiv effekt på elevens betyg eller resultat. Genom att alltid behöva motivera hur inköp eller förändringar ska ge bättre resultat bland eleverna, skapas en medvetenhet också bland personalen att deras huvuduppgift är att sträva efter goda resultat till en balanserad budget. ”Våra lärare frågar sig vad de som lärare kan göra för att eleven ska lyckas” och ”ska eleverna lyckas beror det på mig som lärare”. Med den kulturen uppnås bättre resultat både i kvalitet och i kostnad menar kommunerna.

#### Korta beslutsvägar och stort handlingsutrymme

Det är små kommuner som intervjuas inom gymnasieskolan, och att vara liten ses både som en styrka och en svaghet. En liten kommun har korta beslutsvägar med få led i beslutskedjan. Det finns även ett stort handlingsutrymme för tjänstemännen och en öppenhet för nytänkande. Men, korta beslutsvägar kan ibland ställa till det. I en av kommunerna skulle den kommunala gymnasieskolan ”få en egen kropp” och inte längre dela lokal med mellanstadiet. Idén om en flytt väcktes 2015 och redan 2016 var den genomförd. Kommunens korta beslutsvägar var ett skäl till att genomförandet gick så fort. Däremot kan tjänstemännen med facit i hand se att det gick för fort. När nya skolan invigdes var den inte redo för att verka som undervisningslokal; det saknades skåp och hängare och det blev ingen bra process. Praktiska missar resulterade i att elever skrämdes iväg, och skolan har än idag ett oförtjänt dåligt rykte som kommunen aktivt arbetar med att förändra. Men korta beslutsvägar och stort handlingsutrymme är också bra, som när snabba åtgärder efterfrågas. När exempelvis rektorn för gymnasieskolan önskar sig en biträdande rektor, kan kommunen ta diskussionen dagen efter med förvaltningschef, kvalitetschef och rektor – vilket gör att det går fort att fatta beslut.

### Otydlig roll- och ansvarsfördelning

I vissa kommuner har förvaltningen en tydlig struktur med klara beslutsvägar och arbetssätt, men på övergripande kommunal nivå kan beslutsgången vara mer otydlig. Detta märks även i effektiva kommuner. I en av kommunerna med en relativt effektiv gymnasieskola har det hänt att tjänstemän och politiker inte helt respekterar var mandatens börjar och slutar, och då infinner sig en osäkerhet som påverkar kvaliteten.

”Vem har tagit vilket beslut? Det blir otydligt och rörigt.  
Det i sin tur påverkar kvaliteten på verksamheten negativt.”

I samma kommun har det hänt att beslut som fattats av nämnden ändrats i kommunfullmäktige. Då börjar förvaltningens politiker ifrågasätta vad som egentligen sagts av tjänstemännen, vilket skapar osäkerhet och misstro. Ett sätt att hantera detta har varit att låta större beslut gå via nämnden två gånger; på så sätt hinner ”större beslut tuggas två gånger” och minskar risken att besluten ändras i senare instans.

### Avsaknad av ändamålsenlig målstruktur

Kommunernas mål för verksamheten ska fungera som stöd i verksamhetens riktning framåt, men i intervjuerna framkommer det att målen också kan verka som en tids-tjuv – även i effektiva kommuner. Tjänstemän i de studerade kommunerna uttrycker en allmän önskan att dra ner på antalet mål eller fokusområden och även minska ner på antalet uppdrag eller indikatorer som hör till respektive mål. Men inte bara minska ner, de efterfrågar även mål och indikatorer som är relevanta för verksamheten. I en av de studerade kommunerna upplevde förvaltningschefen det som att ”vi har 7 014 uppdrag kopplade till målen”, vilket ansågs orealistiskt att hantera. Därför har de aktivt arbetat för att minska antalet övergripande mål såväl som uppdrag kopplade till målen. Dessutom kan det råda olika meningar om mål och uppdrag mellan tjänstemän och politiker.

”Tidigare hade vi cirka 100 indikatorer, vilket vi tyckte var för många,  
vi tjänstemän tog bort indikatorer men politikerna la tillbaka.”

För mindre kommuner anses det ta mycket tid från övrigt att hantera och följa upp alla dess mål. Upplevelsen är att tjänstemän svarar på mål och hanterar indikatorer som man egentligen inte kan svara på, och sådant tar tid från annat. Problemen är även när indikatorn blir ett mål i sig självt och resultatet från respektive indikator skapar fler frågor än en väg framåt.

”Indikatorn blir ett mål i sig själv och vi bedöms om vi är bra eller inte baserat på indikatorn: 'Just nu samarbetar vi 8'. Det är svårt att förhålla sig till.”

Att utvärdera kvaliteten i en verksamhet upplevs som utmanande, även för effektiva kommuner. I de kommuner där de tjänstemännen upplever de övergripande målen som otydliga eller visionära, mer än konkreta, blir det upp till den enskilda tjänstemannen och hans handlingsutrymme att anpassa målen efter den lokala verksamheten. Därför kan en effektiv förvaltning återfinnas i en kommun som på ett övergripande plan upplevs som mindre effektiv och oförutsägbar.

### Välfungerande budgetsystem och rutiner för åiterrapportering

Däremot ses budgetarbetet som enklare att följa upp och skapa struktur kring. Idag har ena kommunen ett välfungerande budgetsystem med tydliga rutiner, och de önskar att kvalitetsaspekten av verksamheten med kvalitetsmätning skulle kunna ha ett motsvarande system.

I en av de studerade kommunerna har flera av de anställda vid förvaltningen ekonomutbildning, vilket gör att ”vi förstår budgetarbetet”. Cheferna ute i verksamheten har budgetansvar och lägger in sin budget i det centrala systemet. Sedan fördelas pengapåsen till respektive chef ute i verksamheten, men det ses som viktigt att budgeten kommuniceras och blir begriplig: ”Cheferna måste ha kunskap om budgeten för att kunna använda pengarna på ett bra sätt.”

Till sin hjälp i budgetarbetet har förvaltningen ett nytt it-system som underlättar för att utkräva budgetansvar av verksamhetens chefer. Varje månad rapporterar cheferna in sina siffror och vid ett visst klockslag stänger åiterrapporteringen. Detta har haft positiv effekt på hur många som lämnar in. Åiterrapporteringssystemet har gett förvaltningens chefer bättre koll. Tidigare följdes budgeten upp tre gånger per år; nu är det varje månad, vilket gör att de kan agera snabbare om något går åt fel håll. De chefer ute i verksamheten som rapporterar ett stort underskott, såväl som ett överskott, kallas in till chefen för ett samtal om hur det kunde bli så. Tanken är att verksamheten ska ha en budget i balans.

### God arbetsmiljö och samverkan grunden i arbetet med kompetensförsörjning

Det råder en generell brist på gymnasielärare i Sverige, så varje kommun får själva ta en aktiv roll i att locka och bibehålla arbetskraft. I de undersökta kommunerna ser de lön, arbetsmiljö och ett stort handlingsutrymme för sin personal som de faktorer de konkurrerar med. Arbetsmiljö innebär att få ta eget ansvar, använda sin kompetens och att ha lagom arbetsbörda. En av de studerade kommunerna samarbetar med högskolan i regionen i rekryteringssyfte. Parallellt har de ett aktivt samarbete med grannkommuner, och de spanar runt om i landet efter goda idéer. Det kan handla om inspiration till hur man ska utforma biblioteket, eller om beslutsprocesser. ”Vi är duktiga på att omvärldsspana och lägger mycket tid på det men på eget initiativ.” Det saknas alltså en central struktur för detta, men enskilda tjänstemän ser betydelsen i detta och gör det då efter eget huvud.

Sammantaget uppvisar kommunerna ett något förvånande resultat. Ser man till teman som lyfts av förvaltningens tjänstemän samsas ett välfungerande budgetsystem och en god arbetsmiljö med en otydlig rollfördelning och avsaknad av en ändamålsenlig målstruktur. I den ena kommunen kan man se hur tjänstemän på förvaltningen navigerar i en rörig övergripande kommunal struktur. De blir vad vi kallar kuddtjänstemän som på eget initiativ med sitt relativt stora handlingsutrymme ser till att den egna verksamheten inte drabbas av otydlighet högre upp i systemet.

#### 5.3.2 Gymnasieskolan - mindre effektiv kommun (1 kommun)

##### Splittrad och ineffektiv förvaltningsstruktur

Kommuner är inte statiska organisationer; det finns ofta idéer om hur en omorganisering kan öka effektiviteten i verksamheten. En kommun som presterar mindre effektivt ser just organisationens struktur som huvudanledningen till sitt resultat.

Förvaltningen där gymnasieskolan ingår var indelad i en ”köp- och säljorganisation” med resurser i den ena delen och utbud i den andra. Mellan de olika delarna fanns ingen gemensam styrning. Det innebar att produktionssidan, det vill säga skolan, inte kunde påverka utgifterna och att det blev ineffektivt.

Samtidigt hade kommunen en politisk ambition att ”ha alla utbildningar”, vilket gjorde det dyrt då vissa utbildningar hade få elever. Analysen som den nuvarande förvaltningschefen gör är att den politiska organisationen hade släppt makten alltför långt i från sig, och det fanns ingen samverkan mellan nämnd och förvaltning. 2013 uttryckte kommunen som helhet att organisationen behöver ändras och återgå till en samlad utbildningsnämnd, för som organisationen såg ut kunde ”varken politiker eller tjänstemän göra ett bra jobb”.

Förvaltningen upplever att de fortfarande repar sig efter tiden som uppdelad organisation och ser det som att ”skolan har lidit mest av den uppdelad organisationen. Man kan inte leka affär med skolan.”

#### **Avsaknad av ändamålsenliga mål**

Verksamheten och kommunen i stort hade många mål och uppdrag, men upplevelsen var att uppdragen saknade koppling till målen. Det som hände var att målen kokades ner till nio stycken, och nu är det upp till respektive avdelningschef att genomföra verksamhetsplanen. På så sätt har det skapats ett större handlingsutrymme. Månatligen stäms det av vilka aktiviteter som gjorts, och det bedöms utifrån färgerna rött, gult och grönt.

#### **Lokaler och utbildningar med få elever kostnadsdrivande**

Efter sammanslagningen blev det tydligt vad som drev kostnaderna: lokaler och utbildningar med få elever. Det som skedde var att kommunen lade ner den ytmässigt största skolan och minskade utbud och inriktningar där det inte fanns förutsättningar i elevunderlag. Detta föranledde mycket protester, men politikerna ”höll ihop” och fortsatte driva satsningen på färre skolor och nu uppger de ”har vi lyckats vända”.

#### **Delat ansvar mellan lärare och elev**

Synen på rollen som lärare har även den förändrats: ”Traditionellt har lärarna kört sin undervisning och sedan har det varit upp till eleven. Nu är det ett delat ansvar mellan lärare och elev.” Detta anses påverka effektiviteten positivt.

Sammantaget är den mindre effektiva kommunen inom grundskolan ett bra exempel på en kommun som befinner sig mitt i en förändringsprocess. De är medvetna om sina problem och har antagit en strategi för att lösa detta. Det handlar både om att skapa en mer ändamålsenlig organisationsstruktur, anpassa antalet mål och arbeta med attityder i verksamheten.



## 5.4 Äldreomsorg

Inom äldreomsorgen har en effektiv kommun och två kommuner som är mindre effektiva intervjuats.

### 5.4.1 Äldreomsorg - effektiv kommun (1 kommun)

#### Gemensam värdegrund och verksamhetsnära ledarskap

Verksamheten i en kommun kan påverkas av formella styrverktyg, men de kan också påverkas av vilka inställningar de anställda har till verksamheten. En kommun med god kvalitet till låg kostnad inom äldreomsorgen uttrycker vikten av ett gemensamt tankesätt och en tydlig värdegrund med den enskilde, det vill säga, brukaren, i fokus. Denna värdegrund är något som diskuteras i verksamhetens olika nivåer och ses som nyckeln till god kvalitet. Värdegrunden har de kombinerat med ett verksamhetsnära och proaktivt ledarskap som bjuder in till dialog genom att vara ute i verksamheten.

Den effektiva kommunens arbetsätt med en uttalad aktiv värdegrund och ett proaktivt ledarskap har inneburit att kommunen frångått arbetsmetoder som är vanliga i andra kommuner. Man har till exempel slutat mäta tiden för varje besök eller ärende som en omsorgsassistent genomför. Det är istället upp till respektive anställd att själv lägga upp sin dag efter vissa ramar. Detta upplevs ge ett stort handlingsutrymme för både chefer och omsorgsassistenterna, vilket ses som positivt för effektiviteten. De anställda såväl som cheferna har en ram som de ser som tydlig, och de har ett relativt stort handlingsutrymme att agera själva inom den ramen utifrån det som anses bäst för den specifika verksamheten.

#### Låg personalomsättning

Kontinuitet i personalen, det vill säga, låg personalomsättning, skapar tillit – vilket i sin tur ses som en viktig faktor bakom god kvalitet. Det som driver kostnader inom äldreomsorgen är personal, så ”det gäller att ha koll på vad man använder sin personal till”. Det uppnår kommunen genom att ändra inställning från ”Vad ska hjälpa personalen?” till ”Vad kan hjälpa den enskilde?”.

#### Tydlig roll- och ansvarsfördelning

En förutsättning för ett stort eget handlingsutrymme är en väldefinierad relation mellan tjänstemän och politiker. I den aktuella kommunen ses förtroendet mellan politiker och tjänstemän som ”väl utvecklat” och det är tydligt när politikernas ”Vad?” och tjänstemännens ”Hur?” börjar och slutar. Politisk kontinuitet spelar också in; med en liknande politisk sammansättning år från år behöver mindre tid läggas på att ”sätta personer på banan varje gång”. Kommunen har dock börjat titta på möjligheten att utbilda politiker precis som nya medarbetare, allt för att fortsätta arbeta med en tydlig roll- och ansvarsfördelning. Inställningen från tjänstemännen i förvaltningen gentemot politikerna kan sammanfattas: ”Det här funkar så peta inte för mycket.”

All äldreomsorg i kommunen är kommunal, och privatisering har inte diskuterats i kommunen.

Sammantaget presenterar kommunen en bild av en verksamhet med fokus på brukaren, den enskilde. Därför och har de valt att frångå en detaljstyrd äldreomsorg med tidtagning och istället ge ett större handlingsutrymme till den enskilde omsorgsassistenten. Med höga kostnader för personal finns det mycket att vinna på att bibehålla den personal

man har, och kommunen ser handlingsutrymmet och sitt proaktiva ledarskap som en nyckel till effektivitet.

#### 5.4.2 Äldreomsorg - mindre effektiva kommuner (2 kommuner)

##### Utmaningar inom kompetensförsörjning

Att effektivisera äldreomsorgen handlar om personal. En kommun med relativt sett lägre effektivitet inom äldreomsorgen förklarar sin situation utifrån behovet av att planera de resurser de har, framför allt personal, men gör klart att

”det inte handlar om att dra ner, utan det handlar om att ha rätt personal vid rätt tid på rätt plats.”

Den andra kommunen har analysen klar för sig – de har haft för många enheter som inte nyttjats.

”Vi vet vad vårt resultat beror på. Vi har haft för många små enheter, och stått med tomma dyra platser. Nu har vi stängt ner enheter och minskat ner antalet platser.”

Kommuner som är mindre effektiva har i många fall en hög personalomsättning och svårt att rekrytera personal med rätt kompetens. I den ena kommunen är detta fallet inom äldreomsorgen, och de ser att det leder till låg kvalitet och att mycket tid läggs på att rekrytera och lära upp ny personal som sedan slutar. Förvaltningschefen i den aktuella kommunen ser det som att förvaltningen

”... kan välja att låta stolen stå tom eller ta de som finns. Men vi kan inte ha chefsposter tomma, så vi har tagit de som finns även om vi vetat om att det funnits brister.”

Resultatet blir att personalstyrkan förstärks med inhyrd personal. Men att ha en tredjedel av personalstyrkan inhyrd är inte oproblematiskt utifrån ett effektivitetsperspektiv.

”En tredjedel av personalstyrkan är inhyrd, vilket dels ger högre kostnader och dels att de inhyrda enbart gör grunduppdraget, de bidrar inte till verksamhetsutveckling.”

Utan anställda som bidrar till utveckling av verksamheten blir det sämre kontinuitet. De anställda lyfts fram både av effektiva och relativt mindre effektiva kommuner som en förutsättning för en effektiv verksamhet.

För att locka kompetenser till kommunen och locka befintlig personal att stanna kvar ser ena kommunen ett behov av att utarbeta mer flexibla lösningar gällande arbetstider och möjlighet att jobba på distans. Idag erbjuder kommunen stipendier till socionomer och sjuksköterskor för vidareutbildning. Tanken är de sedan ska återvända till kommunen med högre kompetens.

I den andra kommunen är bilden annorlunda. De har den kompetens de behöver och vet att andra kommuner har det mer kämpigt, men har inte upplevt det själva. På äldreboendet har 90 procent adekvat utbildning, och personalpoolen inom hela verksamheten är stabil. Pensionsavgångar är det enda som påverkar personalen i

närvid, men kommunen har ingen tanke kring att utveckla en strategi för att attrahera ny personal: ”Vi har ingen strategi för hur vi ska locka hit folk, vi har inte behövt det.”

Den aktuella kommunen har löst vakanser genom att utbilda nyanlända inom vården. De har även ”sugit upp” personal som arbetade med nyanlända till den ordinarie verksamheten allteftersom flyktingmottagandet minskat.

### Otydlig roll- och ansvarsfördelning

Båda kommunerna har haft en rörig mandatperiod. I den ena kommunen har nämndens ordförande bytts varje år. I den andra blev det maktbyte mitt i perioden. I och med maktbytet lyftes frågan om privatisering från politikerna, men tjänstemännen var skeptiska.

”Vi måste först effektivisera vår egna verksamhet innan vi kan prata om privatisering. Och då krävs det stabilitet i verksamheten med minskad omsättning av chefer och personal.”

Flera kommuner som studeras är små och med storleken följer ofta att ”alla känner alla”, vilket kan få bäring på relationen mellan tjänstemän och politiker. När det gäller just relationen till politiker ses det i båda kommunerna som ett område för förbättring. Det uttrycks som att politiker inte alla gånger vet ”var mandatet börjar och slutar”. När alla känner alla i en kommun kan det göra gränsdragningen mellan privatperson och politiker svårare. Kombinationen av att ha politiker som anses vara för mycket ute i verksamheten och en svårighet att helt hålla isär sina roller har i den ena kommunen lett till att politiker uttryckte en ståndpunkt men ändrade sig när det blev för personligt. Politiker hade uttryckt att antalet avslag skulle öka, men om avslaget berörde en av deras anhöriga ”sa de plötsligt nej”. På så sätt blir det en otydlig och ineffektiv beslutsgång i kommunen. En otydlig beslutsgång kan leda till att tid läggs på att försöka förstå vem som ska fatta beslut istället för att lägga tid på att utveckla verksamheten.

### Avsaknad av ändamålsenliga mål

Ett sätt att styra verksamheten är via mål. Dock ger inte mål i sig en effektiv organisation. Båda kommunerna uttrycker en viss frustration över att målen är svåra att arbeta med. I den ena kommunen var målen ”ofantligt många”, vilket föranledde ett reformarbete med att minska antalet mål. Detta har skett på nämndnivå men inte på fullmäktigenivå, som fortfarande har ”för många” mål. I den andra kommunen är det otydligt hur besluten ska gå mellan kommunens olika delar.

”Det är en otydlig beslutsgång mellan nivåerna i kommunen, otydligt hur vi ska bryta ner de kommunövergripande målen och hur vi ska jobba kring det.”

### Verksamhetsanpassad budget

Budgetarbetet är en betydande del i tjänstemännens arbetsvardag. Hur budgeten läggs varierar mellan kommuner, och i den aktuella kommunen har det skett förändringar med målsättningen att effektivisera. Inom äldreomsorgen har ena kommunen ändrat processen för hur budgeten tas fram. Tidigare fastställdes budgeten och sedan fick

verksamheten anpassa sig, men nu är budgeten mer anpassad efter verksamhetens verklighet.

”Tidigare tilldelades vi en budgettram och så fick man anpassa kostymen, nu har vi en kostym som skapas mer efter hur vi faktiskt ser ut.”

På så sätt går det att driva verksamheten på ett mer ändamålsenligt sätt och det finns en koppling till vad verksamheten verkligen kostar, vilket anses påverka effektiviteten.

Den andra kommunen har en rambudget som fungerar bra, men de uttrycker själva betydelsen av att förstå att de driver en statligt finansierad verksamhet och att det innebär krav på effektivitet.

”Vi förstår att det är våra gemensamma pengar, vi måste vara effektiva, vi kommer inte att få mer pengar, det kommer inte att regna manna från himlen och vi blir dessutom färre och färre.”

### Detaljstyrning och åtstramningar

Kommuner som är mindre effektiva har ofta en historia av att verksamheten varit ineffektiv under en längre tid. Det som händer då är att budgeten stramas åt och kommunledningen inför fler detaljkontroller av verksamheten. I den aktuella kommunen har detta skett. Tjänstemän ser detta som ett moment 22, där de

”... lägger en massa tid på uppföljningarna och har ingen tid att utveckla verksamheten. Kontrollen gör att vi inte kan utvecklas.”

Spiralen kan bli än mer negativ. Förvaltningens dåliga siffror föranledde beslutet att dra ner på kommunens kompetensutveckling, vilket tjänstemännen lyfter som ett problem när det gäller att kunna bibehålla kompetent personal och skapa en attraktiv arbetsplats.

### Brukarundersökningar

I den ena kommunen ser man problem med grunden för hur kommunerna bedöms, det vill säga brukarundersökningarna. Det är en samstämmig bild hos tjänstemännen av att ”vi gör så mycket vi bara hinner och ändå får vi så dåliga siffror, vi vet vad vi gör men det återspeglas inte i undersökningarna”. Däremot har politikerna inte reagerat nämnvärt på dåliga resultat.

### Avsaknad av strategisk plan för nyttjande av teknikens möjligheter

Ett sätt som skulle kunna hjälpa en verksamhet att bli mer effektiv är implementering av tekniska lösningar. I den ena kommunen har nattkameror skapat en mer effektiv hushållning med personal som nu slipper ”köra 3 mil för att kontrollera att någon sover”. Men tekniken måste landa i något; tekniken i sig kan inte effektivisera utan rätt kompetens eller en strategisk idé om vad tekniken ska effektivisera. I den ena kommunen har ”ny teknik köpts in utan att ha förankrats med de som ska använda den”. Kommunen upplever att de tilldelas teknik som de ska använda men att de

saknar kompetensen att förstå hur eller varför. När så sker riskerar tekniken snarare att minska effektiviteten.

Sammantaget uppvisar mindre effektiva kommuner inom äldreomsorgen såväl en otydligare rollfördelning som en otydligare koppling mellan målen för kommunen och verksamheten, jämfört med mer effektiva kommuner. Dock bör nämnas att det finns en medvetenhet och en vilja till reformer, då man ser förändring som en väg till en mer effektiv verksamhet. Men samtidigt lyfts frågan om brukarundersökningarna verkligen är ett relevant mått på kvalitet. Kanske är kommunen, så som tjänstemännen säger, redan effektiv. Det syns bara inte med nuvarande mätmetod?

## 5.5 Individ- och familjeomsorg (IFO)

Inom individ- och familjeomsorgen har en effektiv kommun och två mindre effektiva kommuner intervjuats.

### 5.5.1 IFO - effektiv kommun (1 kommun)

#### Liten kommun grunden för ett starkt socialt skydds nät

Kommunen som har en effektiv IFO-verksamhet ser att detta delvis beror på kommunens storlek och det sociala, starka kittet som finns. Det är en liten kommun med ett starkt socialt omhändertagande bland befolkningen, där alla känner alla och hjälper varandra. Att man tar hand om varandra leder till att många kan få hjälp inom familjen, så man söker sig inte till IFO. Men om man behöver stöd från IFO vet alla vilka som jobbar där och att de ”inte är läskiga”.<sup>49</sup>

#### Otydlig roll- och ansvarsfördelning

En liten kommun skapar förutsättningar för korta och enkla beslutsvägar. Däremot har det i den intervjuade kommunen varit rörigt i politiken, vilket har avspeglats i andra verksamhetsområden där många chefer har slutat. Men IFO har stått stabilt genom en rörig period. Det förekommer också i små kommuner som denna att privatpersoner går direkt till politiker och ber att få sitt ärende omprövat. Det blir lite för mycket kompisrelationer, vilket kan skapa osäkerhet i beslutskedjan.

”Är man missnöjd med ett beslut, då ringer man sitt kommunalråd.  
Det gör man inte i större kommuner.”

Nu efter valet 2018 är det ett nytt politiskt styre. Det känns bra för tjänstemännen, eftersom

”... vi kommer kunna veta mer säkert att ett ja är ett ja och ett nej fortsätter vara ett nej.  
Det var rörigt tidigare.”

<sup>49</sup> Socialstyrelsen har i sina öppna jämförelser kunnat visa att små kommuner dominerar bland de kommuner som har en låg andel biståndsmottagare med långvarigt ekonomiskt bistånd. Det omvända förhållandet gäller i de större kommunerna. Se t.ex. Socialstyrelsen (2014), *Öppna jämförelser av ekonomiskt bistånd 2014*

### Avsaknad av ändamålsenliga mål

Det var inte bara i politiken det var rörigt; det fanns tidigare olika idéer om vad som skulle vara ett bra mål för verksamheten. Tidigare var det inte helt klart vad som var ett mål, och de mål som fanns var ibland irrelevanta och därmed svåra att följa upp.

”Vi hade ett specifikt mål om IFO som hade med bemötande att göra, men vi fick inte några klagomål så det var svårt att mäta.”

År 2016 tog kommunen fram nya mål ihop med politiker. Denna gång skulle de anpassas inom respektive verksamhet, men det följde inte med något formellt krav på uppföljning. Däremot följdes målen upp; de dokumenteras bara inte. Arbetet med målluppfyllelse har framför allt drivits internt på varje verksamhetsområde. Tidigare var det politiska styret så pass stökigt med dålig kontinuitet på kommunövergripande nivå, så det var svårt att få en bra övergripande struktur. Men nu efter valet kan det komma att ändras.

### Hög arbetsmoral och kontinuerlig uppföljning

Det är dock viktigt att påpeka att IFO stod stabila genom den röriga perioden. Hög arbetsmoral är svaret på varför. Socialsekreterarna har lyckats bibehållit fokus trots röran runtomkring.

”Har en socialsekreterare som arbetat i 30 år som socialsekreterare i kommunen, jobbet är hennes drivkraft och det smittar av sig på övriga. Andra verksamheter fick ta in externa konsulter och de har jobbat nån timme och sen varit borta, de kom och gjorde bara sina timmar vilket påverkade kontinuiteten negativt.”

Budgetarbetet utgår från förra årets budget och eftersom kommunen har en sådan liten organisation med totalt sex anställda har de ”generellt bra koll på läget”. Varannan månad följs budgeten upp och om något skiljer sig skapas en åtgärdsplan som går till politikerna.

### Privatisering av IFO är en icke-fråga

Att privatisera IFO är en politiskt död fråga, men det ses som en viktig fråga att bibehålla arbetstillfällena inom kommunen.

### Specialisering som strategi (kompetensförsörjning)

Att bibehålla arbetstillfällena är en viktig fråga för kommunen i stort och för IFO specifikt. Att arbeta inom IFO i en liten kommun innebär att kunna arbeta brett med alla möjliga typer av ärenden som rör unga såväl som gamla. Som ett sätt att höja kompetensen och därigenom kvaliteten har kommunen påbörjat ett arbete med att nischa socialsekreterarna. Det innebär att varje socialsekreterare får en viss typ av fall mer ofta än andra. Det har länge varit efterfrågat bland personalen. Problemet för en liten kommun är dock att vissa ärenden sällan dyker upp. Därför samarbetar förvaltningen med andra kommuner. På så sätt kan man få hjälp i hur man ska hantera ovanliga ärenden.

”Vi är små och vet att vi måste lära av andra för att upprätthålla kvalitet. Vi är för små för att kunna hålla i utbildningar själva, så det sker alltid i samarbete i regionen.”

## Teknikens möjligheter

Att införa ny teknik kan ge vissa fördelar, men det är inte alltid teknik ses som en hjälp bland de som arbetar ute i verksamheten.<sup>50</sup> Sedan ses storleken på kommunen som en faktor som begränsar hur mycket teknik kan hjälpa till att effektivisera.

”Många äldre som jobbar hos oss ser ny teknik som en belastning snarare än en effektivisering. Sen är vi så små. Tror man kan tjäna mer på samordning om man är en organisation med 40-50 socialsekreterare. Tekniken underlättar i viss mån men skapar inte bättre kvalitet till en lägre kostnad.”

Sammantaget uppvisar den effektiva kommunen inom IFO ett något förvånande resultat. Det upplevs som att det saknas ändamålsenliga mål och det råder en otydlig rollfördelning. Däremot finns det på förvaltningsnivå en ”hög arbetsmoral”, och förvaltningen stod stadig när resten av kommunen var ”rörig”. Tjänstemännen på förvaltningen kan ses som kuddtjänstemän som håller stöket stången och ser till att verksamheten förblir effektiv trots oro i organisationen i stort.

### 5.5.2 IFO - mindre effektiva kommuner (2 kommuner)

#### Hög personalomsättning och avsaknad av rutiner

Det är svårt att driva en effektiv IFO-verksamhet när personal som kan verksamheten utan och innan slutar och det saknas rutiner för att fånga upp deras kunskap om verksamheten. Så förklarar en av de mindre effektiva kommunerna sitt resultat.

För två år sedan sa alla upp sig, chefer såväl som socialsekreterare. Det har inneburit att det under lång tid inte fanns någon som utgör ”ryggraden” i verksamheten och som vet hur saker och ting fungerar. ”Vi saknar rutiner för att hålla kvar kunskap i huset.” Alla är nyanställda och verksamheten har kommit långt men har en bit kvar. Vissa slutade av naturliga skäl som pensionsavgångar, och sedan blev det en ”negativ spiral” där ingen ville bli den sista som var kvar och som ensam skulle lära upp en helt ny organisation. Så alla slutade. ”Det är i alla fall så vi har hört att det gick till, ingen av oss var med.”

Processer, rutiner och beslutsstöd saknades i stort sett helt för två år sedan när alla i ena kommunen sa upp sig, men eftersom kommunen är liten är beslutsvägarna korta. Nu börjar strukturerna komma. Däremot finns det andra utmaningar med att vara liten. En liten kommun ska leverera samma service som en stor kommun, men det kan vara svårt att få rätt kompetens på rätt plats.

”Vi har ju samma krav på oss att leverera stöd som en stor kommun, men vi har inte resurserna. Stora kommuner har stordriftsfördelar och kan plocka runt i budgeten, men det kan inte vi. Det är dyrt att vara liten - det går att jämföra med att storhandla eller behöva handla i en liten dyr affär. Vi är den lilla dyra affären.”

<sup>50</sup> I Trelleborg bedöms numera de flesta ansökningarna om försörjningsstöd av en robot. De digitala ansökningarna som robothanteras uppgår efter ett och ett halvt år till 75 procent (2018). Men tekniken har mött visst motstånd bland personalen.

I kommunen där alla slutade ser de ett värde i att vidareutbilda sin personal, men det finns problem med att implementera den nya kunskapen i arbetet. Några socionomer har vidareutbildat sig inom socialrätt, men eftersom kommunen är liten dröjer det innan de får chans att använda sina nya kunskaper.

”Det är så pass få ärenden som är lite mindre vanliga, så det ges sällan tillfälle att skapa rutiner, det är lättare i större kommuner. Det saknas kapacitet att omsätta deras nya kunskap i praktiken. De väntar in ärenden att få tillämpa sina kunskaper på.”

Dessutom är det svårare för en liten kommun att erbjuda en karriär inom kommunen; om en socionom skulle vilja arbeta som kurator kan inte kommunen erbjuda detta och riskerar då att socionomen byter kommun att arbeta i.

### **Dåliga skolresultat får effekter på IFO-verksamheten**

I den andra kommunen ser man framför allt dåliga skolresultat som en anledning till ökad belastning på IFO. Dåliga skolresultat skapar på sikt arbetslöshet och missbruk, och de som hamnar utanför skolan riskerar att bli en fråga för IFO.

### **Avsaknad av verksamhetsanpassad budget**

Budgetplaneringen i den ena kommunen utgår från volymer – de tilldelas pengar efter ”huvuden”. Men även om det är färre missbrukare i kommunen är det inte säkert att det därmed är billigare. Idag har förvaltningen budgetuppföljning var tredje månad, men det är nu efterfrågat att det ska ändras till varje månad. På så sätt hinner verksamheten agera om något avviker från budgeten.

”Kommer det en LVM påverkar det budgetprognosen kraftigt och det blir konstigt om det ska dörja tre månader innan andra får reda på det.”

Budgeten i den andra kommunen baseras på föregående år snarare än faktiska behov. Det har lett till att budgeten spräckts under de senaste åren. Men nu har förvaltningen tilldelats mer pengar och det ses som en förutsättning. ”Får man inte pengar hjälper det inte.”

Att avvika från budget är något missbrukarvården i den ena kommunen är van vid. När ekonomerna gick tillbaka i tiden och såg över budgeten upptäcktes att missbrukarvården aldrig följt sin budget, så nu ska enheten få mer pengar. För att skapa en större förståelse i utskottet för vad IFO kostar har förvaltningschefen infört rutinen att varje beslut har ett försättsblad där kostnaden för beslutad vård står.

”De som inte är insatta i vårt arbete tycker alltid att IFO bara är dyrt och undrar varför vi alltid måste placera folk, för placeringar är dyrt. Då är det viktigt att få dem att förstå att vi väljer att placera någon efter noga övervägande.”

### **Avsaknad av ändamålsenliga mål och uppföljning**

I den ena kommunen har det under längre tid varit både en otydlig målstruktur och en avsaknad av uppföljning. Kommunfullmäktige har många mål, vilka ska ner till respektive nämnd och verksamhet. Tidigare har målen inte varit ändamålsenliga för verksamheten och det har inte heller följt med pengar med målen. För att få ordning på det byts kommunens styrnings- och ledningssystem, och målen ska formuleras



utifrån verksamhetens grunduppdrag istället för att ”sippra ner” uppifrån. Däremot råder det fortfarande viss osäkerhet kring uppföljningen av de övergripande målen.

”Måluppföljning beskrivs i text och det finns ingen systematik i vad som händer sen. Vi skulle behöva lägga mer tid på analys av resultaten och kunna följa upp med ändamålsmässiga handlingsplaner.”

### **Avsaknad av privata alternativ**

Privatisering ses inte som en källa till effektivitet, även om förvaltningschefen skämtsamt undrar om man

”... får önska att hela landstinget borde bli privat”. (skratt) ”Andra kommuner väljer att köpa in privata psykiatriutredningar för dyra pengar för att insatser ska kunna beslutas om fortare. Men det är ju helt fel att kommunen ska ta över landstingets ansvar på det sättet.”

### **Ökade IFO-kostnader resultat av bristande samverkan**

I den ena kommunen saknas resurser att få över de med försörjningsstöd till andra system eller ersättningar. Det anses saknas ett effektivt samarbete mellan kommunen, vården och Försäkringskassan, så ”relativt många har socialbidrag – trots att de borde ha annan försörjning”. Utan att kunna föra över individer till andra system belastas IFO:s budget, vilket påverkar effektiviteten.

Båda kommunerna är dock aktiva i olika nätverk och samarbeten. Den ena kommunen ingår i ett regionalt samarbete med fyra närliggande kommuner. Samarbetet ses som något positivt, men det kan också bromsa upp den enskilda kommunens utvecklingsarbete. Kommunerna samarbetar bland annat om inköp av utbildningar. Om en utbildning ska bli aktuell ska alla fyra kommuner säga ja. Men kommunerna är olika stora och stora kommuner ser mer sällan behov av att delta.

”Om vi vill göra någonting men de andra kommunerna befinner sig på en annan plats och inte är redo att ta steget, då blir det som en broms för oss. [Den större kommunen] säger ibland ‘nej, det vill inte vi vara med på, det kan vi sköta själva på egen hand’ och då står vi kvar med ett behov.”

Sammantaget uppvisar de mindre effektiva kommunerna inom IFO utmaningar rörande personal och avsaknad av rutiner som drabbar verksamhetens effektivitet. Storleken på kommunen framhålls som en förklaring; en mindre kommun ska leverera samma service som en stor kommun men kan inte ha alla resurser själva. De måste då invänta andra kommuner för att driva gemensam sak. Mindre kommuner kan inte heller erbjuda samma bredd i karriärmöjligheter som en stor kommun, vilket gör att de tappar kompetens – något som i sin tur påverkar effektiviteten.

## 5.6 Stöd och service till funktionshindrade (LSS)

Inom stöd och service till funktionshindrade (LSS) har två effektiva kommuner och en mindre effektiv kommun intervjuats.

### 5.6.1 LSS - effektiva kommuner (2 kommuner)

#### Låg personalomsättning genom heltid

En stabil personalstyrka med låga sjukskrivningstal lyfts som en viktig faktor till effektivitet inom LSS. I en av de studerade kommunerna erbjuds all personal heltid, vilket enligt de intervjuade tjänstemännen bidragit till en lägre personalomsättning och i sin tur medfört en mer kostnadseffektiv organisation. I verksamheten betonas delaktighet genom gemensamma lokaler för gruppboende och personliga assistenter. Enhetscheferna sitter ute i verksamheten och deltar vid husmöten som möjliggör dialog direkt med brukarna.

#### Kvalitetsledningssystem för uppföljning och rutiner

Kommunerna har under de senaste åren arbetat för att systematisera arbetet med kvalitet i ett kommunalt ledningssystem. I den ena kommunen har man lagt fokus på att skapa struktur för mål och rutiner, både för kommunövergripande och nedbrutet på förvaltningsnivå. Politikerna sätter målen; de omvandlas till nämndmål och sedan bryts de ner till verksamhetsmål. Målen med sina respektive indikatorer följs upp tre gånger per år.

”I vårt kvalitetsarbete utgår vi från principen ’rätt person på rätt plats för rätt beslut’ och vi har koll på vår verksamhet. Vi ändrar organisationen om den inte är effektiv.”

För att ytterligare effektivisera har den ena kommunen infört ett intranät där alla anställda har tillgång till dokument som påverkar verksamheten. Det handlar exempelvis om handlingsplaner och rutiner för riskanalys. I kvalitetssystemet rapporteras även avvikelser och tillbud, vilket snabbt tas upp av förvaltningen och åtgärdas. Generellt uttrycker båda kommunerna att det finns en nära intern samverkan med tydliga rutiner för alla att följa.

”En tajt organisation och rutiner för samverkan gör att vi som är chefer kan göra förändringar i organisationen som bidrar till såväl förbättrad kvalitet som effektivitet.”

#### Tydlig roll- och ansvarsfördelning

I den ena kommunen uttrycks att det råder en tydlig intern rollfördelning mellan politiker och tjänstemän. Och det finns även en samstämmighet i att privatisering inte påverkar graden av effektivitet nämnvärt. I den andra kommunen ser organisationen annorlunda ut. LSS hör där till två olika förvaltningar och två nämnder. Strukturen gör att de måste samverka, speciellt då politiska mål och styrning kan verka mot olika håll.

### Budgetarbete i dialog skapar verksamhetsanpassad budget

Budgetarbetet i kommunerna är snarlikt; det finns en dialog mellan de olika nivåerna i organisationen.

”Enhetscheferna är duktiga på att berätta om [de ekonomiska] behoven förändras ...  
Inför varje period beskriver vi [på förvaltningen] vad vi behöver till ledningsgruppen som går vidare till nämnd och KS.”

Den andra kommunen beskriver budgetprocessen så här:

”Nämnden sätter ramarna, dock med extra budgetberedning där politikerna och tjänstemän sitter tillsammans.”

### Delaktighet i nätverk

Kommunerna är delaktiga i flera nätverk som kopplar till verksamhetsmålen. Exempelvis kopplas målet ”ökad delaktighet” till förvaltningens arbete med delaktighetsmodellen DMO, som syftar till att genom ökad delaktighet och ökat inflytande stärka individens engagemang och inflytande över sitt liv och sin vardag. Modellen bygger på dialogsamtal mellan den enskilde och personalen kring önskade teman och frågor. Det finns således en medvetenhet i kommunerna kring kopplingen mellan mål och verksamhetens arbete.

### Proaktivt arbete för att säkerställa kompetensförsörjningen

I flera kommuner ses det som en utmaning att finna kompetent personal. I en av de studerade kommunerna har man valt ett proaktivt arbetssätt med integrationsåtgärder som ett sätt att råda bot på kompetensbristen på undersköterskor. Det innebär att nyanlända erbjuds ett års studier i svenska följt av 1,5 års studier till undersköterska. Utöver det arbetar kommunen med KIVO-metoden – kompetensförsörjning genom aktiv samverkan och inkludering – som genomförs i ett antal län i Sverige. Dessutom ses det som ett effektivt grepp att skapa lokala praktikplatser, kommunala såväl som i det privata näringslivet. Idag är 15 lokala företag involverade.

I den andra kommunen samlar de varje höst in behov av kompetensförsörjning från varje enhet, vilka sammanställs och analyseras. Sedan görs en revidering av LSS:s kompetensutvecklingsplan. Denna görs även förvaltningsövergripande inom ledningsgruppen. Ett annat sätt att möta kompetensbehovet är att arbeta med att bibehålla personal. Den ena kommunen har satsat på att erbjuda vidareutbildning och möjliggöra karriärmöjligheter inom organisationen, det vill säga möjligheter att arbeta på olika ställen inom den kommunala verksamheten. Det kräver dock att verksamheten har en viss storlek.

Sammantaget uppvisar de effektiva kommunerna inom LSS en medvetenhet kring att mål och budget diskuteras bland såväl tjänstemän och politiker som ute i verksamheten, vilket ses som ett sätt att skapa en mer effektiv verksamhet.

## 5.6.2 LSS - mindre effektiv kommun (1 kommun)

### Hög chefsomsättning och avsaknad av struktur

En rörig struktur kring budgeten med en massa mål men inget system för målfyllelse, i kombination med hög chefsomsättning, ses som viktiga anledningar till att kommunen är mindre effektiv inom LSS.

”Jag är fjärde chefen på fyra år och tittar man på 2012-2017 har massor av enhetschefer passerat.”

När det har varit rörigt i chefsleden i förvaltningen har det ändå varit relativt stabilt i personalen, som stannat. Det har hjälpt till att skapa kontinuitet och stabilitet. Förvaltningen strävar nu efter att alla ska kunna välja att arbeta heltid, men det kräver att personal går över till andra verksamheter. Detta fungerar inte helt idag. Så för att det ska fungera behöver de öka den interna samverkan ännu mer.

### Otydlig roll- och ansvarsfördelning

När det kommer till relationen mellan tjänstemän och politiker framgår det av svaret att alla vet vad rollerna innebär men att det ibland är svårt att helt hålla sig till de mandat man har.

”Rent teoretiskt är rollerna tydliga. Men politiker står också i Konsumkön och ibland blandar vi ihop rollerna.”

### Toppstyrd budget och strama ekonomiska ramar

Kommunen har ett toppstyrt budgetarbete där ramarna för budgeten fördelas av kommunstyrelsen. Just LSS fick dock ramarna sent då kommunstyrelsen var sent ute med sitt budgetarbete. Därefter gör respektive ekonom och respektive enhetschef tillsammans budgeten. Budgetplaneringen i kommunen utgår från tidigare år, men det uttrycks en fundering om det inte är mer effektivt att utgå från behoven än tidigare budget: ”Vi lever i en föränderlig värld”. Tjänstemän i kommunen ser en tydlig koppling mellan kvalitet och ekonomiska medel. De ser att med mindre medel kommer kvaliteten på verksamheten påverkas negativt.

### Köp av vårdplatser belastar budgeten

En liten kommun har en viss begränsning i bredden i verksamheten. Dessutom behöver en liten LSS-förvaltning köpa vårdplatser, vilket belastar budgeten hårt.

### Ett missgynnande utjämningsystem

En mindre budgetram beslutas dock inte bara inom kommunen, utan det finns även statliga styrmedel som påverkar. I just denna kommun ses utjämningsystemet som missgynnande. De menar att utjämningsystemet baseras på åldersstrukturer, vilket ses som förlegat och missgynnar kommuner som de själva som enligt den egna analysen borde vara mottagare snarare än betalare. Systemet borde istället ta hänsyn till socioekonomiska faktorer, menar tjänstemännen.

Sammantaget uppvisar den mindre effektiva kommunen inom LSS utmaningar när det gäller rollfördelningen, som inte alltid är tydlig. Det har dessutom varit en period

med rörlighet bland chefer, vilket påverkat effektiviteten negativt. Däremot har personalstyrkan varit relativt stabil, något som ger en bättre förutsättning att driva ett mer effektivt framtida arbete.

## 5.7 Sammanfattning av den kvalitativa studien

Samtliga kommuntjänstemän ser behovet och värdet av en effektiv verksamhet, både vad gäller kvalitet och kostnad. Men hur den effektiva verksamheten ska uppnås har de svårare att beskriva. De kommuner som presterar effektivt lyfter fram sina framgångsfaktorer, men samtidigt betonar de att de har genomgått en förändringsresa för att komma dit de är idag. De kommuner som presterar mindre effektivt har ofta i närtid genomgått någon form av förändringsarbete, inte sällan med fokus på organisationen, men förändringen syns inte i siffrorna ännu.

Det finns inte en enskild lösning; det finns inte en metod som kommer effektivisera kommuner som idag har låg kvalitet eller högt pris – eller både och. Det finns dock återkommande mönster som tycks påverka. Det är en kombination av faktorer som tycks spela in för de kommuner som uppvisar hög kvalitet till en låg kostnad. Det finns också exempel på kommuner där den övergripande organisationsstrukturen är otydlig men handlingsutrymmet är så pass stort för enskilda tjänstemän i förvaltningen att de internt kan styra upp en effektiv verksamhet.

Det finns risker med en sådan struktur – det blir mer känsligt för förändringar i personalen såväl som politiken. I skolan pratar man om ”kuddflickor” som placeras bredvid ”stökiga” pojkar för att lugna ner situationen i klassrummet. Analogt med detta finns det i kommunala förvaltningar ”kuddtjänstemän”. Dessa personer agerar kudde i relation till otydliga eller orealistiska beslut som riskerar att landa hårt i den egna verksamheten. Kuddtjänstemännen ser till att de landar mjukt och tar därmed opåkallat ansvar för en bristande övergripande struktur. De löser en uppgift som egentligen inte var deras ansvar att lösa. På så sätt riskeras dock att ingen uppmärksammar de bristande strukturerna, och det kan vara en kvalitativ delförklaring till att olika verksamheter i en och samma kommun uppvisar så olika grad av effektivitet.

### 5.7.1 Nätverk och samverkan

Nätverk och samarbeten finns i alla kommuner. Det handlar om att små kommuner inte har råd att ha specialistkompetens, utan de delar på den resursen med grannkommuner i regionen. Det handlar också om relationer till lokala högskolor för att underlätta framtida rekrytering och kompetensutveckling av befintlig personal. Nätverk baserade på yrkeskategorier eller tematiska nätverk inom verksamheten är vanliga. Men det finns skillnader i hur ”nyttiga” nätverken upplevs. Formella nätverk som kommuner är med i för att man *ska* vara med upplevs som mindre nyttiga än nätverk som kommunen *själv sökt upp*, som istället ses som en viktig källa till kompetens eller inspiration. Värt att nämna är att det ibland kan räcka med att kika på hur andra förvaltningar i samma kommun hanterar sin verksamhet för att få inspiration till en effektivare verksamhet.

### 5.7.2 Vad är kvalitet?

I flera intervjuer lyftes frågan om vad kvalitet egentligen är. Kommuner har rutiner för att följa upp budgeten men upplever att de saknar motsvarande struktur och hjälpmedel när det gäller att utvärdera kvaliteten på verksamheten. Värt att notera är att storlek spelar roll. Flera mindre kommuner uttrycker frustration över att arbets-

uppgifterna i en stor och liten kommun är desamma, men skillnaden är att det finns färre att fördela arbetsbördan på i en liten kommun: ”Alla måste kunna allt.”

### 5.7.3 Tid för förändring

Tid är en annan aspekt som spelar in i ett effektivt arbete. De kommuner som presterar effektivt gör det inte utan att ha arbetat för det medvetet med stöd från den politiska ledningen. Flera av kommunerna med lägre grad av effektivitet har sett sitt resultat som en drivkraft till ett förändringsarbete för framtida bättre resultat. Dock sker det inte i en handvändning, speciellt inte som det är svårt att peka på en enskild orsak till vad som driver effektivitet. Däremot kan man se ett antal faktorer som återkommer i effektiva verksamheter, och likaså i de mindre effektiva.

### 5.7.4 Sammantaget resultat

Sammantaget uppvisar effektiva verksamheter flera av följande faktorer:

- en tydlig målstruktur, både för kommunen i stort och genom en tydlig koppling till verksamheten
- en lyhörd politik med tydligt avgränsade mandat
- en budget som skapas i dialog med verksamheten och kommuniceras ut och in igen
- uppföljningsrutiner
- stabilitet och kontinuitet – både vad gäller personal och politik.

Mindre effektiva kommuner uppvisar flera av följande faktorer:

- för många och orealistiska mål
- en otydlig beslutskedja – osäkerhet i organisationen, inte minst i relationen politiker–tjänstemän
- budget utan verklighetsförankring
- otydliga mål som ger en icke ändamålsenlig uppföljning
- hög personalomsättning.

Resultaten av den kvalitativa studien sammanfattas i tabell 14 nedan.

**Tabell 14. Vad kännetecknar effektiva kommuner? Sammanfattande resultat**

	Effektiva verksamheter	Mindre effektiva verksamheter
<b>Målstruktur</b>	Tydlig och konkret	Otydlig, med för många mål och svag koppling till verksamheten
<b>Personalomsättning</b>	Låg	Hög
<b>Ekonomistyrning</b>	Skapar delaktighet, verksamhetsanpassad	Ej verksamhetsanpassad och ej förankrad hos personal
<b>Uppföljning</b>	Kontinuerlig	Saknas och är ej systematisk
<b>Kompetensförsörjning</b>	Proaktiv	Ej proaktiv
<b>Ansvarsfördelning</b>	Tydlig	Otydlig
<b>Förvaltningsstruktur</b>	Tydlig och med ändamålsenliga beslutskedjor	Otydlig och med otydliga beslutskedjor
<b>Politisk ledning</b>	Kontinuerlig, med avgränsat mandat och målstyrning	Med skiftande majoriteter och detaljstyrning

## 6 Slutsatser och policy - vad kan vi säga om skillnader i kommunal effektivitet?

Kvalitet och effektivitet i kommunal verksamhet är ett mångfacetterat område som rymmer ett flertal olika aspekter och dimensioner. Det är dokumenterat svårt att mäta, jämföra och analysera på ett entydigt sätt så att alla relevanta infallsvinklar och perspektiv kommer med och får sin rättmätiga plats i analysen. Varje mått och varje metod är behäftad med brister och ofullkomligheter.

Vi har därför i denna studie belyst frågeområdet ur olika perspektiv och med olika metoder. Utifrån en genomgång av forskningslitteratur på området har vi gjort nedslag i aktuella trender kring effektivisering av offentlig verksamhet. Genom beräkningar av den teoretiska effektiviseringspotentialen har vi belyst sambandet mellan nettokostnader och kvalitet. Vi har också beräknat vad det skulle innebära om alla kommuner presterade helt eller delvis lika bra som ett antal benchmarking-kommuner, vilka har visat sig kunna leverera hög kvalitet till låg kostnad. Slutligen har vi även med en kvalitativ ansats genom intervjuer och fokusgrupper, med företrädare för såväl effektiva som mindre effektiva kommuner, undersökt hur de själva ser på och arbetar med effektivisering och kvalitetsutveckling av verksamheten. Vad framhåller de själva som framgångsfaktorer eller problem i arbetet med att uppnå hög kvalitet i verksamheten till låg kostnad?

Utifrån studiens olika delar kan det konstateras att kommuner har olika förutsättningar att bedriva sin verksamhet kostnadseffektivt. Även om strukturella skillnader som geografi, befolknings- och åldersstruktur och socioekonomiska förhållanden tycks spela roll, kan vi observera stor variation i effektivitet och kvalitet mellan kommuner med liknande strukturella förutsättningar. Det synes inte föreligga något deterministiskt samband att kommuner som liknar varandra också måste prestera lika. Det finns en stor potential för kommunerna att påverka sitt resultat, såväl vad gäller kostnader som kvalitet.

Tidigare genomförda studier har visat att det föreligger mycket svaga samband mellan kostnadsnivå och levererad kvalitet. Det är alltså inte så att kommuner som har högre kostnader för en verksamhet än vad deras strukturella förutsättningar motiverar också presterar bättre kvalitet i verksamheten. Det framkommer i vår intervjustudie tecken som snarare tyder på att dysfunktionalitet i styrning, organisation och planering – såsom bristande långsiktighet, kontinuitet och en otydlig målstruktur – både kan driva upp kostnader och sänka kvaliteten i verksamheten på samma gång.

### 6.1 Policyslutsatser på nationell nivå

Innan vi går vidare in på resonemang kring vilka områden vi främst identifierat att det föreligger ett utrymme för kommunerna att realisera effektiviseringspotentialen, är det värt att rikta uppmärksamheten mot den nationella nivån och dess betydelse för effektivitet och kvalitet i den kommunala verksamheten.

Sverige präglas å ena sidan av ett mycket decentraliserat ansvar för många centrala välfärdsområden, såsom skola och äldreomsorg. Å andra sidan är den politiska debatten och diskussionen kring dessa välfärdsverksamheter i hög grad centraliserad.

Flera av de politiska partierna har just dessa kommunala frågor som sina profilfrågor på nationell nivå. I valrörelser är det i hög utsträckning partiledarna som debatterar och för fram förslag inom vård, skola och omsorg – trots att de i allmänhet söker ta plats i regering och riksdag och inte i landstings- eller kommunfullmäktige. Ansvar för dessa verksamheter ligger på landsting och kommuner, men diskussionen och debatten förs på nationell nivå.

När partierna väl är i regeringsställning och ska infria sina vallöften måste de uppvisa stor kreativitet för att förmå kommunerna att genomföra det som regeringen vill att de ska göra. Det kan ske genom lagstiftning – vilket inte minst är fallet inom skolans område. Skolans styrdokument – skollagen, förordningar, läroplaner och kursplaner – är både mycket omfattande och bindande för kommunerna. Kommunerna har det formella ansvaret för skolan, men frihetsgraderna vad gäller verksamhetens innehåll är kraftigt kringskurna av nationella regler och direktiv.

Ett annat sätt att från nationell nivå försöka styra kommunernas prioriteringar och arbete är genom uppdrag till myndigheter, som i sin tur tar fram allmänna råd och riktlinjer kring exempelvis barngruppernas storlek, väntetider i vården eller antalet platser i äldreomsorgen. Dessa riktlinjer och råd åtföljs inte sällan av riktade eller villkorade statsbidrag, som syftar till att styra kommunernas ansträngningar till just de områden som regerings- och riksdagspartierna på nationell nivå beslutat sig för.

Som vi kunde redogöra för i litteraturgenomgången har SKL (2017) beräknat att de riktade statsbidragen under perioden 2012–2018 ökat med 60 procent. Både SKL, Riksrevisionen och ESO har fört fram kritik mot de riktade statsbidragen. Kritiken handlar om att de främjar kortsiktighet före långsiktigt tänkande, att de stör effektiviseringsprocesser samt skapar undanträngningseffekter, osäkra planeringsförutsättningar och onödig administration. Vidare lyfter SKL fram att bidragen ofta skapar fel incitament, då tillskott av resurser – och därmed exempelvis mer personal – inte alltid är svaret på problemen inom kommunala verksamheter. Till detta kan läggas en oklar ansvarsfördelning, med effekter på såväl ansvarsutkrävande som möjligheter för kommunerna att fatta de beslut och göra de prioriteringar som de anser vara bäst utifrån kommunens perspektiv.

En slutsats av detta är att det kan vara motiverat att göra en bred översyn av var gränsen mellan statens och kommunernas ansvar ska gå. Detta skulle kunna ske genom en form av subsidiaritetsprövning på nationell nivå, där man område för område prövar om ansvar och beslut för respektive verksamhet ligger på den mest ändamålsenliga nivån.

Denna översyn och prövning kan även inbegripa skattesidan. Som vi beskrev i inledningskapitlet har de senare årens kommunala skattehöjningar inte slagit igenom fullt ut för den enskilde, då jobbskatteavdraget införts under samma period. Storleken på jobbskatteavdraget påverkas av kommunalskatten: ju högre kommunalskattesats, desto större blir jobbskatteavdraget för den enskilde. Detta innebär att jobbskatteavdraget i viss utsträckning fungerar skatteutjämnande mellan kommuner. Eftersom staten kompenserar skattebortfallet för kommunen hamnar en del av notan av en skattehöjning på staten och hela skattebetalarkollektivet, och inte enbart hos de kommuninvånare som ska betala skatten. Kommunskattehöjningarna har dolts för skattebetalarna, vilket riskerar att försvåra politiskt ansvarsutkrävande och minska trycket på kommunerna att hålla nere skattesatserna och minska drivkrafterna att effektivisera verksamheten.



## 6.2 Policyslutsatser på kommunal nivå

### Politisk stabilitet och effektivitet

Sedan valet 2014, och än mer efter valet 2018, präglas många kommuner av oklara majoritetsförhållanden. Nya konfliktlinjer, Sverigedemokraternas framväxt och etableringen av många lokala partier har gjort det svårare att forma stabila politiska styren i kommunerna. Detta påverkar styrningen av den kommunala verksamheten på ett flertal sätt. I vår intervjustudie framkommer att det bland annat kan leda till ökad osäkerhet, minskad kontinuitet och sämre förutsättningar att fatta svåra och obekväma beslut. En annan effekt kan vara högre omsättning på chefer i organisationen, vilket i sin tur påverkar styrning, planering, verksamhetsledning och kompetensförsörjning. Naturligtvis ska de allmänna valen få genomslag i den politiska styrningen, men ett flertal av de effektiva kommuner som intervjuats framhåller just kontinuiteten i det politiska styret som en viktig faktor för att uppnå effektivitet. Därför kommer detta att bli en viktig fråga för kommunerna att hantera.

### Villkor och ersättningar till förtroendevalda

Kopplat till frågan om politisk stabilitet och kvaliteten på det politiska styret är det faktum att de flesta politiska partier idag har svårt att rekrytera lokalpolitiker till förtroendeuppdrag, i synnerhet gäller det personer i arbetsför ålder. I ett flertal intervjuer framkommer att ett ”rörigt” politiskt styre är ett problem för tjänstemannaorganisationen. Ur det perspektivet kan det vara värt för kommunerna att se över villkor och ersättningar till de förtroendevalda, för att bredda rekryteringsbasen till politiska uppdrag så att fler upplever att uppdragen blir attraktiva och möjliga att ta på sig. Effektiviseringsåtgärder kräver ofta svåra och obekväma beslut; ur det perspektivet är det viktigt att partierna kan rekrytera politiker med beslutskompetens och integritet.

### Tydlig ansvarsfördelning mellan politik och förvaltning

En i intervjuundersökningen återkommande synpunkt är att oklar gränsdragning och diffus rollfördelning mellan de förtroendevalda och tjänstemannaorganisationen är en betydande källa till ineffektivitet. Det kan handla om att förtroendevalda politiker fattar beslut på detaljnivå, kanske för att tillfredsställa vissa väljargrupper eller särintressen utan att ha tillräcklig sakkunskap och kännedom om konsekvenserna. Det kan också handla om att politikerna undviker eller inte förmår att fatta nödvändiga beslut, vilket antingen lämnar tjänstemannaorganisationen i ovisshet eller ”tvingar” fram ett beslut på en för låg strategisk nivå där ansvar och överblick för helheten saknas. Att verka för att rätt beslut tas på rätt nivå vid rätt tidpunkt framstår som en viktig förutsättning för kommunal effektivitet.

### Effektivitet på lång och kort sikt

Uttrycket att ”det är dyrt att vara fattig” fångar det faktum att brist på resurser kan omöjliggöra investeringar som på sikt pressar kostnader eller stärker kvaliteten i verksamheten. Att kortsiktigt minimera kostnader behöver inte vara det långsiktigt mest effektiva. Eftersatt underhåll i anläggningar och lokaler kan leda till risk för stora skador och höga kostnader längre fram. Hårda besparingskrav på verksamheter kan leda till försämrad arbetsmiljö, hög personalomsättning och därmed höga kostnader för rekrytering och inhyrning av ny personal. Intervjuundersökningen ger flera exempel från mindre effektiva kommuner som fastnar i negativa spiraler som både driver kostnader och försämrar kvalitet.

Det centrala är att göra rätt investeringar i rätt tid. Oavsett om det gäller tekniska system, personalens kompetens, lokalförsörjning eller något annat område handlar det om att ha långsiktiga strategier och välgrundade prognoser som beslutsunderlag för att kunna göra väl avvägda prioriteringar mellan olika potentiella investeringar.

### Långsiktig planering och dimensionering

Den kommunala verksamheten är i hög grad beroende av de demografiska förutsättningarna. Långsiktig planering och dimensionering av resurser, exempelvis vad gäller personal och lokaler, är av stor vikt för att bedriva en effektiv verksamhet. Att eftersträva stabila planeringsförutsättningar och en rimlig planeringshorisont ligger i varje kommuns intresse. Kommunallagen stipulerar att den kommunala budgeten ska innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år. De demografiska förutsättningarna ställer krav på anpassning av verksamheterna som tjänar på en längre planeringshorisont än så. Exempelvis behöver växande kommuner dimensionera sina verksamheter därefter. Än viktigare med långsiktiga beslutsunderlag är det för krympande kommuner eller kommuner vars befolknings- och åldersstruktur förändras, vilket kräver omfördelning mellan verksamhetsområden och nedläggning av vissa verksamheter.

### Rensa och ensa bland målen

Både de effektiva och de mindre effektiva kommunerna ger i intervjuerna uttryck för problem kopplade till målstrukturen och uppföljningen av målen. Det handlar om mängden mål, huruvida alla mål drar åt samma håll samt om att de uppdrag som är kopplade till målen och uppföljningen tar mycket tid i anspråk.

En iakttagelse är således att det torde finnas en möjlighet att realisera en effektiviseringspotential genom att rensa och ensa bland målen och bygga administrativt enkla system för att följa upp målen.

### Förståelse och delaktighet i budgetarbetet

Budgeten är ett viktigt strategiskt styrinstrument för kommunledningen. Något som återkommer hos flera av de effektiva kommunerna är att det finns en förståelse och acceptans ute i verksamheterna för budgetarbetet. Ett integrerat ”ekonomitänk”, delaktighet och kunskap om kommunens prioriteringar och mål synes underlätta både genomförandet och uppföljningen av åtgärder och förändringsprocesser.

### En effektiv kultur

Formell struktur och organisation har stor påverkan på kommunal effektivitet. Men vår kvalitativa studie visar också att den kultur som präglar verksamheten, såsom de anställdas inställning, är av stor betydelse. Det är exempelvis stor skillnad för en kommunledning att genomföra ett förändringsarbete om de har de anställda med sig eller mot sig. En kultur präglad av ömsesidig tillit samt förståelse och respekt för varandras olika roller och kompetensområden, minskar de transaktionskostnader och effektivitetsförluster som är förknippade med detaljstyrning, kontroll, uppföljning och utvärdering.

Av denna anledning är uppföljning och utvärdering ett tveeggat svärd: å ena sidan är det viktigt för att få kunskap om måluppfyllelsen, å andra sidan kan det från personalens sida upplevas som tecken på misstro och som ett ifrågasättande av deras professionalism och kompetens – vilket i sin tur kan påverka känslan av delaktighet och lojalitet. Uppföljning och kontroll kan också stjäla tid från verksamhetsutveckling och implementering av effektivare arbetssätt.

### **Roll- och ansvarsfördelning**

Något som i intervjuundersökningen skiljer effektiva kommuner från de ineffektiva är tydligheten i roll- och ansvarsfördelningen. Effektiva kommuner kännetecknas av tydligt avgränsade mandat för när ”vad” och ”hur” börjar och slutar och vem som har ansvar för att fatta vilka beslut och när. Ineffektiva kommuner kännetecknas av otydlig roll- och ansvarsfördelning, vilket skapar en oklar beslutskedja och osäkerhet i organisationen. Inte minst gäller det relationen mellan politiker och tjänstemän som nämndes ovan.

### **Kompetensförsörjning – att vara en attraktiv arbetsgivare**

Effektiva kommuner har i många fall en lägre personalomsättning och lättare att rekrytera personal med rätt kompetens. Motsatsen, hög personalomsättning och svårigheter att rekrytera, leder till sök- och rekryteringskostnader, höga kostnader för inhyrd personal och försämrade kontinuitet i verksamheten.

Att klara personal- och kompetensförsörjningen är en av de riktigt stora utmaningarna framöver. Stora pensionsavgångar och ökad efterfrågan på välfärdstjänster gör att kommunernas rekryteringsbehov är stort. En grundförutsättning för framgång är ett medvetet, strategiskt arbete för att vara en attraktiv arbetsgivare. Då har man lättare att behålla befintlig personal och lägre kostnader förknippade med att rekrytera ny personal.

Kommunerna kommer dock inte kunna rekrytera i samma takt som behoven och efterfrågan ökar. Utmaningen ligger i att klara större volymer utan att antalet anställda ökar i samma takt och utan att kvaliteten försämras. Detta kan åstadkommas genom att få fler som arbetar deltid att gå upp i arbetstid, att få äldre personal att stanna i yrkeslivet lite längre samt att bättre nyttja teknikens möjligheter för att effektivisera verksamheten.

### **Strategisk implementering av ny teknik**

Ny teknik kan effektivisera verksamheter, men det är helt och hållet avhängigt hur det genomförs och hur ändamålsenlig tekniken är. SKL understryker i sin ekonomirapport (2018) detta som en av fyra omställningar som krävs för att lyckas med kommunsektorns utmaningar. Ett exempel på ett produktivitetsökande teknikskifte kan hämtas från äldreomsorgen. Parallellt med att andelen äldre har ökat har kostnaderna per brukare inom äldreomsorgen minskat, samtidigt som den mätbara kvaliteten bibehållits på oförändrad nivå. Dessa resultat pekar därmed på en effektivisering, vilket enligt ESO (2014) härrör från att medicinsk och teknisk utveckling inneburit att en större del av vården och omsorgen kan ske i hemmet.

SKL (2013) har studerat hur kommunal samverkan kring införande av modern teknik kan ge besparingar. Utgångspunkten är att 290 kommuner erbjuder snarlika tjänster till sina medborgare, vilket ger goda möjligheter att samverka exempelvis med e-tjänster, dels i användning och dels i utveckling och implementering. Detta gäller framför allt enklare ärenden såsom handläggning av diverse saker, men det finns även system för automatisering av biståndsbedömning etc.

### **Undvik riskfyllda storprojekt med oklart ekonomiskt värde**

Stora investeringar är ofta förenade med stora risker och kostnadsöverdrag. Från det att planerna på ett nytt projekt påbörjas till dess att anläggningen är färdigställd och kan öppna kan det gå många år. De risker ett stort projekt möter handlar inte bara om

osäkerheter vad avser efterfrågan på tjänsten, utan även om bygg- och anläggningsrisker. Förändrade förutsättningar, överklaganden, nya politiska beslut och olika tolkningar av diverse regelverk kan i avsevärd utsträckning påverka projektets genomförande.

Det finns ett flertal gemensamma mekanismer som förklarar kostnadsöverdrag vid denna typ av stora projekt, vare sig det handlar om idrottsanläggningar, arenor, konferensanläggningar eller skrytbyggen som ska sätta kommunen på kartan. Om ett flertal parter har starka ekonomiska intressen av att en investering blir av är risken för glädjekalkyler stor. Är dessutom motkrafterna svaga och oorganiserade, eller om de som betalar för investeringen betalar relativt lite per individ, uppstår en asymmetri mellan de som vinner på projektet och de som förlorar.

Kostnadsöverdrag behöver inte bero på felaktiga beräkningar. Planerings- och urvalsprocessen skapar incitament att slimma projekten initialt, för att hålla nere kostnadsbilden och förbättra den ekonomiska kalkylen och därmed öka sannolikheten för ett positivt beslut. När beslutet väl är taget utökas projektet successivt med de funktioner som är nödvändiga för att anläggningen ska kunna nyttjas så som det ursprungligen var tänkt. Riksrevisionen (2011) refererar till "nålsögefenomenet", som innebär att intressenterna har incitament att hålla nere de uppskattade kostnaderna inför beslut om investeringar för att på så sätt komma igenom beslutsprocessen.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Riksrevisionens (2011) utvärdering av byggandet av Botniabanan

## 7 Litteratur och källor

- Andersson, C. (2007), Lärartäthet, lärarkvalitet och arbetsmarknaden för lärare, IFAU Rapport 2007:5.
- Arnek, Magnus (2014), *Med nya mått mätt – en ESO-rapport om indikationer på produktivitetens utveckling i offentlig sektor*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) 2014:7
- Arnek, M, T Melin, A Norrlid (2016), *Mer än tur i struktur – en ESO-rapport om kommunal effektivitet*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) 2016:6
- Bergman, M., Lundberg, S. & Giancarlo, S. (2012). Public Procurement and Non-contractible Quality: Evidence from Elderly Care. Umeå: Umeå universitet, Umeå Economic Studies; 846
- Böhlmark & Lindahl (2015), *Independent Schools and Long-run Educational Outcomes: Evidence from Sweden's Large-scale Voucher Reform*, *Economica*, volume 82, Issue 327
- Henrekson, Magnus (2018), *Kunskapssynen och läraryrkets attraktivitet*, FN Policy Paper nr 85, 2018
- Konjunkturinstitutet (2018), *Konjunkturläget oktober 2018*
- Megginson, William L. & Jeffrey M. Netter (2001, From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization, *Journal of Economic Literature* vol. 39, no. 2, June 2001 pp. 321-389
- Molander, Per (2017), *Dags för omprövning – en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2017:1
- Socialstyrelsen (2018), *Så tycker de äldre om äldreomsorgen 2017 - En rikstäckande undersökning av äldres uppfattning om kvaliteten i hemtjänst och särskilt boende*
- SCB (2018), *Sveriges framtida befolkning 2018–2070*
- SKL (2014), *Välfärdstjänsternas utveckling 1980–2012 – ökande resurser och växande behov*
- Socialstyrelsen (2007) *Metodrapport – kostnadsskillnader i äldreomsorgen*
- SOU 2015:104, *Långtidsutredningen 2015, huvudbetänkande*
- Statskontoret (2012), *Den effektiva staten - En antologi från Statskontoret*
- Statskontoret (2013), *Resurserna i skolan*, rapport 2013:10
- Svenskt Näringsliv (2017), *Produktivitetspotential för kommunal sektor*
- Tavares, A. F. (2017) *Ten years after: revisiting the determinants of the adoption of municipal corporations for local service delivery*, *Local Government Studies*, 43:5,697-706

Vlachos, J. (2018), *Trust-Based Evaluation in a Market-Oriented School System*, IFN Working Paper No. 1217, 2018.

Voorn B., M. L. van Genugten & S. van Thiel (2017), *The efficiency and effectiveness of municipally owned corporations: a systematic review*, Local Government Studies, 43:5, 820-841

Vårdanalys (2013), *Produktivitetsskillnader i äldreomsorgen – variationer, förklaringsfaktorer och utvecklingsbehov*, Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, rapport 2013:10

## 8 Appendix: Metod

### 8.1 Beräkningsmetod - teoretisk effektiviseringspotential

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 först fastställa en lägsta nivå för god kvalitet, vilket ger ett urval av kommuner med hög kvalitet på verksamheten. Ur denna grupp väljs sedan de 15 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 varje 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. Den 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 378 miljarder kronor, vilket utgör cirka 72 procent av kommunernas sammanlagda driftskostnader. Bland områden som inte omfattas av denna studie ingår bl.a. politisk verksamhet, infrastruktur, kultur och fritid samt arbetsmarknadsåtgärder.

### 8.2 Datakällor

För kostnadsmåtten och – i den mån det är möjligt – även kvalitetsmått har främst data som är rensade från strukturella faktorer använts. 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), vilken 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.

### 8.3 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. De kommuner som har en kostnadseffektivitet under det totala genomsnittet förbättrar sig dessutom 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 spann inom vilket den faktiska effektiviseringspotentialen ligger.

### 8.4 Fokusgrupper och intervjuer

Uppdragets kvalitativa del består av fokusgrupper och intervjuer. Fyra fokusgrupper och tio intervjuer över Skype har genomförts.

Totalt har 14 kommuner genom sina tjänstemän fått ge sin bild av verksamheten och utifrån sina förutsättningar belysa resultaten. Det handlar både om kommuner som med hög effektivitet och kommuner som presterar lägre, med en spridning över landet. Hälften är effektiva kommuner och hälften är mindre effektiva. Urvalet har



skett utifrån de 15 mest effektiva och de 15 minst effektiva kommunerna i respektive verksamhetsområde. Därefter mejlades förvaltningschefen eller annan relevant ansvarig tjänsteperson i respektive kommun med en inbjudan till samtal. I urvalet utgick vi ifrån kommuner som placerar sig i minst två verksamhetsområden. Dessa kontaktades i första hand. Vissa kommuner fick därmed diskutera flera verksamheter, ibland inom samma förvaltning och ibland i olika förvaltningar. Däremot är det i sammanhanget värt att nämna svårigheten i att få kommuner att ställa upp, speciellt kommuner med ett mindre effektivt resultat. Det gick åt mycket tid åt att påminna både via mejl och telefon, och i flera fall fick vi byta kommun. Dock blev slutresultatet minst en kommun i samtliga verksamhetsområden.

Uppdraget inleddes med fokusgrupperna på plats i respektive kommun. Därefter genomfördes totalt tio Skypeintervjuer. Innan varje fokusgrupp eller intervju läste vi in oss på kommunen, årsredovisningar, politiskt styre, budget med mera.

Varje intervju strukturerades runt ett antal teman. Urvalet av temana skedde utifrån relevant litteratur om faktorer som kan påverka effektiva verksamheter i offentlig regi. De teman som lyftes var: verksamhetsstyrning, ekonomistyrning, kompetensförsörjning, samverkan och benchmarking, teknikens möjligheter och digitalisering. I samtliga kommuner deltog förvaltningschefen, och i merparten deltog någon enhetschef från verksamheten, en ekonom eller controller samt i vissa fall en kvalitets- eller utvecklingsansvarig.

Vid fokusgrupperna deltog en konsult som intervjuare och en som sekreterare. Intervjuerna över telefon genomfördes av en konsult som tog anteckningar simultant. Därefter renskrevs intervjun och strukturerades efter temana beskrivna ovan. Varje fokusgrupp respektive intervju tog cirka en timme.

I ett fall ville kommunen själv läsa igenom våra anteckningar. Vi fick inga kommentarer på texten.

I texten är varje kommun anonymiserad. Detta för att optimera chanserna till ett öppet samtal där respondenterna känner sig bekväma att återge sina erfarenheter och upplevelser.

#### Intervjustruktur - anonymiserade kommuner

Verksamhets-område	Effektiv kommun	Mindre effektiv kommun
LSS	Kommun A	Kommun G
	Kommun B	-
IFO	Kommun C	Kommun H
		Kommun I
Förskola	Kommun D	Kommun J
		Kommun K
Grundskola	Kommun D	Kommun E
Gymnasium	Kommun E	Kommun L
	Kommun F	-
Äldreomsorg	Kommun E	Kommun M
		Kommun N

[www.svensktnaringsliv.se](http://www.svensktnaringsliv.se)  
Storgatan 19, 114 82 Stockholm  
Telefon 08-553 430 00

