

Vad kostar verksamheten?

KOMMUNERNAS KOSTNADSUTVECKLING 2010–2015
Fördjupad analys: ÄLDREMSORG



Vad kostar verksamheten?

KOMMUNERNAS KOSTNADSUTVECKLING 2010-2015

Fördjupad analys: ÄLDREOMSORG

Upplysningar om innehållet

Anders Folkesson tfn 08-452 73 37

Fredrik Holmström tfn 08-452 78 17

Per Sedigh tfn 08-452 77 43

Peter Sjöquist tfn 08-452 77 44

Signild Östgren tfn 08-452 77 45

Sveriges Kommuner och Landsting

118 82 Stockholm Besök Hornsgatan 20

Tfn 08-452 70 00 Fax 08-452 70 50

www.skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting

1:a upplagan, augusti 2016

Grafisk form och produktion Elisabet Jonsson

Ursprungliga nycklar omslag Ordförandet Bertil Örténstrand AB

Diagram Håkan Hellstrand, Elisabet Jonsson

Tryck ABA Kopiering AB, Stockholm

Papper Color Copy 200 gr (omslag), Color Copy 120 gr (inlaga)

Typsnitt Chronicle och Whitney.

ISBN 978-91-7585-084-9

ISSN 1100-6943

Förord

Efter att ha tryckt boken *Vad kostar verksamheten i Din kommun?* (VKV) i 25 år i följd bestämde SKL och SCB år 2013 att upphöra med publiceringen. De nyckeltal som funnits i boken finns nu tillgängliga dels i kommundatabasen KOLADA, och dels på SCB:s webbplats under ”Räkenskapssammandrag för kommuner och landsting – Färdiga tabeller och diagram”.

För tredje året presenterar vi en analys av kommunernas kostnader för olika verksamheter för att dels ge en bild över kostnadsutvecklingen på en övergripande nivå och dels ge en fördjupad analys över en av verksamheterna. Syftet med denna rapport är att ge inspiration och nya uppslag till de kommuner som arbetar eller vill börja arbeta med systematiska kostnadsjämförelser.

Rapporten är utarbetad av tjänstemän inom förbundets sektion för ekonomisk analys i samverkan med andra enheter inom förbundet. Rapporten är en tjänstemannaprodukt och har inte varit föremål för politiskt ställningstagande.

De personer som har deltagit i arbetet med denna skrift är Anders Folkeson, Håkan Hellstrand, Fredrik Holmström, Elisabet Jonsson, Per Sedigh, Peter Sjöquist och Signild Östgren. Även Ellinore Johansson, controller för omsorgen i Vårgårda, och andra medarbetare inom Sveriges Kommuner och Landsting har bidragit med fakta och värdefulla synpunkter. Jag vill rikta ett varmt tack till alla som deltagit i framtagandet av denna rapport!

Stockholm i augusti 2016

Annika Wallenskog

Sektionen för ekonomisk analys

Innehåll

| | |
|----|--|
| 5 | 1. Inledning |
| 5 | Vad kostar verksamheten – en analysrapport |
| 8 | Övergripande utveckling |
| 11 | 2. Utveckling per verksamhetsområde |
| 11 | Politisk verksamhet |
| 12 | Infrastruktur och skydd m.m. |
| 13 | Fritidsverksamhet |
| 14 | Kulturverksamhet |
| 14 | Förskola och skolbarnsomsorg |
| 18 | Grundskola |
| 19 | Gymnasieskola |
| 20 | Övrig utbildningsverksamhet |
| 21 | Äldreomsorg |
| 22 | Omsorg om personer med funktionsnedsättning |
| 23 | Individ- och familjeomsorg |
| 24 | Särskilt riktade insatser |
| 25 | 3. Fördjupad analys: Äldreomsorg |
| 27 | Utveckling av kostnaderna 2010–2015 |
| 27 | Analys av kostnaderna inom hemtjänst och särskilt boende |
| 28 | Verksamhetsanalys – en del av styrningen |
| 30 | Hur kan en kommunvis analys på verksamhetsnivå göras? |
| 31 | Nettokostnadsavvikelse – det mest sammanfattande måttet |
| 39 | Vad är det som kostar? |
| 40 | Ett smörgåsbord – vad ska jag välja? |

1. Inledning

Vad kostar verksamheterna i vår kommun, vart är vi på väg och hur ser det ut i förhållande till andra kommuner? För politiker, tjänstemän och allmänhet kan det vara intressant att analysera kostnaderna i den egna kommunen. Jämförelser med andra kommuner bidrar till en bredare beskrivning av nuläget och jämförelser över tiden kan ge värdefull information om vart man är på väg.

Det är tredje året vi presenterar kommunernas kostnader för olika verksamheter för att, dels ge en bild över kostnadsutvecklingen på en övergripande nivå och dels ge en fördjupad analys över en av verksamheterna. I år har vi valt att fördjupa oss i äldreomsorgen.

Vi tror att rapporten kan:

- ge inspiration till förbättringsarbete
- fungera som stöd i analyser
- ge underlag i diskussioner
- inspirera till dialog mellan tjänstemän, politiker eller invånare.

I rapportens första del analyseras den övergripande utvecklingen inom de största verksamhetsområdena, och i fördjupningsavsnittet i rapportens andra del resonerar vi kring hur stöd till analys av verksamheten för äldreomsorgen skulle kunna utformas i din kommun.

Vad kostar verksamheten – en analysrapport

Sverige är statistikens förlovade land. Vi mäter, registrerar och dokumenterar nästan allt. Men hur kan vi använda statistiken för att stötta verksamhetsutveckling och organisationers styrning? Varje år lämnar alla kommuner in räkenskapsammandrag som innehåller cirka 3 000 ekonomiska uppgifter. Dessa uppgifter sammanställs i kommun och landstingsdatabasen (KOLADA), som tillhandahåller drygt 3 000 nyckeltal. Denna rapport tas fram för att systematisera och sammanställa nyckeltalen samt ge inspiration till hur ni i din kommun kan arbeta med kostnadsjämförelser.

Från tryckta tabeller till databas

Från och med år 2013, med uppgifter från bokslutet 2012, publiceras tabellerna med kommunernas kostnader från *Vad kostar verksamheten i Din kommun?* (VKV) inte längre i en tryckt bok, utan enbart som Excel-filer. Tabellerna och nyckeltalen återfinns i databasen KOLADA, där även tidigare årgångar finns för analys.

Boxplot för att visa på spridning

I denna rapport används på flera ställen boxplotdiagram för att åskådliggöra spridningen mellan år eller grupper. **Boxen** för respektive år representerar värdena för den mittersta hälften av kommunerna. **Strecket i boxen** anger medianvärdet (mitterssta kommunen). **Strecken som strålar ut från boxarna** visar inom vilket spann övriga kommuner fördelar sig. Ett fåtal kommuner med extrema värden kan ligga utanför detta spann.

Vad visar diagrammen?

Diagrammen i analysrapporten visar kostnadsutvecklingen under åren 2010–2015 för de stora verksamhetsområdena. Boxplotdiagrammen ger också en spridning mellan kommunerna i kronor per invånare och kronor per invånare i målgruppen för verksamheten. Perspektivet är användningen av intäkter från skatter och generella statsbidrag, det vill säga det är nettokostnaderna i kronor per invånare som vi främst intresserar oss för. Dessutom finns jämförelser av avvikelser mellan standardkostnader i utjämningsystemen och nettokostnader, eftersom detta speglar hur kommunens förutsättningar och ekonomiska utfall utvecklas.

I det tredje kapitlet analyseras utvecklingen inom en verksamhet. Vi har i denna rapport valt att titta närmare på kostnaderna för äldreomsorgen. Orsaken till att vi valt detta område är att det skett stora förändringar under det senaste decenniet och kostnaderna har ökat mycket kraftigt på många håll. Vi hoppas att fördjupningen kan ge stöd till kommunernas egna analyser av kostnaderna och ge förutsättningar att förklara och också påverka dess vidare utveckling.

Nya kostnadsnyckeltal för äldreomsorgen

Från och med KOLADAS publicering av nyckeltal avseende kostnader för år 2014 så finns nya nyckeltal presenterade, till exempel kostnad kronor per invånare 80+. Detta innebär också att nyckeltalen justerats bakåt i tiden. Förändringen kommer också att innebära att vissa nyckeltal i tabeller som finns i *Vad kostar verksamheten i Din kommun* kommer att bytas ut från och med bokslutet 2014.

Figur 1. Nya nyckeltal i Kolada från 2014 års kostnader

Uppställning

| | Netto kostnad | Kostnad kr/inv | Kostnad kr/inv 65+ | Kostnad kr/inv 80+ | Kostnad kr/brukare | Kostnad kr/vård-dygn | Kostnad kr/beviljad hemtjänst-timme | Personal- egen regi % av kostn | Köp av verksamhet andel (%) | Kostnad lokaler exkl externa lokalintäkter kr/inv 65+ | Brutto-kostnad lokaler, kr/inv 65+ | Externa lokal-intäkter kr/inv 65+ | Avgifts-intäkter kr/inv 65+ |
|--------------|---------------|----------------|--------------------|--------------------|--------------------|----------------------|-------------------------------------|--------------------------------|-----------------------------|---|------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|
| Äldreoms tot | | | | Ny | | | | Ny | Ny | Ny | Ny | Ny | Ny |
| Särbo | Ny | | Ny | Ny | Ny | | | | Ny | | | Ny | Ny |
| Ordinärt | Ny | | Ny | Ny | | Ny | | | | | | | |
| Korttidsvård | Ny | | Ny | Ny | | | Ny | | | | | | |
| Hemtjänst | Ny | | | Ny | | | | | | | | | |
| Dag | Ny | | | Ny | | | | | | | | | |
| Övrigt | Ny | | | Ny | | | | | | | | | |
| Öppen | Ny | | Ny | Ny | | | | | Ny | | | | |

Källa: Kolada.

Underlag och källor

Nyckeltalen som analyserna i denna rapport bygger på är Räkenskapssammandrag (RS), samt den statistik som kommunerna lämnat in till Statistiska centralbyrån (SCB), Socialstyrelsen, Skolverket och/eller Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och som är en del av den officiella statistiken. Vi är medvetna om att en del av skillnaderna i de redovisade nyckeltalen kan bero på skillnader i hur redovisningen i olika kommuner är upplagd. För att göra en mer uttömmande analys om varför utvecklingen i en enskild kommun avviker från utvecklingen i riket eller kommungrupp mm. behöver en mer djuplodande undersökning göras i den egna kommunen.

Kostnadsbegrepp

Observera att två olika kostnadsbegrepp används i denna rapport: **Kostnad** avser kommunernas kostnader för egen konsumtion och definieras enligt följande: Från kommunens bruttokostnad i RS:s driftsredovisning görs dels avdrag för interna intäkter (det vill säga intäkter från andra förvaltningar i kommunen), dels avdrag för försäljning av verksamhet till andra kommuner och landsting (motsvarar kostnader för verksamhet som inte konsumeras av den egna kommunen). **Nettokostnad** erhålls genom att minska driftredovisningens bruttokostnader med samtliga verksamhetsintäkter, i huvudsak riktade statsbidrag, taxor och avgifter, hyresintäkter samt andra försäljningsintäkter.

Jämförelse av vad?

En modell för jämförelser kan med fördel utgå från en väsentlighetsanalys och en avvikelseanalys. De nyckeltal vi väljer att titta på måste vara av väsentlig betydelse för organisationens verksamhet och vi kan med hjälp av information om avvikelser från ett önskat läge hitta de mest väsentliga områdena att fördjupa oss i. En analys av vad avvikelserna beror på kan hjälpa oss att förstå, involvera rätt personer, rätt kompetenser och vidta rätt åtgärder.

Ett sätt att gå tillväga utifrån VKV-tabellerna är att starta sin analys i tabell 12 »Nettokostnadsavvikelse per verksamhet«. I denna tabell presenteras huruvida kommunens faktiska nettokostnader är högre eller lägre än vad som kan förväntas utifrån kommunens specifika strukturella förutsättningar om de bedrev verksamheten vid en genomsnittlig ambitions- effektivitets- och avgiftsnivå. Vi kommer i fördjupningsdelen av denna rapport att beskriva hur ni kan gå tillväga för att applicera tabell 12 på äldreomsorgsområdet.

I KOLADA presenteras också nyckeltalen för de sex stora kärnverksamheterna förskola/skolbarnsomsorg, grundskola, gymnasieskola och individ- och familjeomsorgen äldreomsorg samt för LSS-verksamheten. Högre kostnader än förväntat beror på att kommunen aktivt valt en högre ambitionsnivå eller har en lägre effektivitetsnivå. Avvikelseerna i denna tabell måste även sättas mot kommunens egen självbild och de målsättningar som satts upp. Har kommunen ambitionen att leverera en omfattande service inom äldreomsorgen kanske verksamheten ska kosta mer. Matchas avvikelserna mot organisationens uppsatta mål ger den en klar bild av vilka områden som är väsentliga att fortsätta analysera.

I nästa steg handlar det om att borra sig ned till väsentlig information inom de utvalda områdena. När de väsentligaste avvikelserna hittats måste de avvikelserna analyseras för att kunna förstås och rättas till. För att förstå kostnadsavvikelser krävs ofta kompletterande uppgifter och professionens kunskap kring berörd verksamhet. Det är relativt enkelt att med hjälp av kommunens räkenskapsammandrag konstatera att äldreomsorgen kostar mycket mer än förväntat och mer än vad ledningen önskar. Att lokalisera att det beror på höga kostnader för hemtjänsten är också enkelt. Men för att ta reda på vilka orsakerna bakom detta är krävs kompletterande information som till exempel kring hur tillgången till särskilda boenden ser ut, hur många timmar hemtjänst som beviljas per brukare och hur mycket varje utförd timme kostar.

Jämförelse med vem?

I många kommuner sker analyser av verksamheternas kostnader vid uppföljningar som till exempel årsredovisning eller delårsrapport. Jämförelser över tiden är viktiga för att fånga utvecklingen. För att förstå utvecklingen och kunna värdera riktningen och orsaker till denna krävs dock även att nuläget

definieras. Jämförelser med andra är ett ypperligt sätt att skapa en bild av kommunens nuläge och kunna värdera både om rådande kostnader är rimliga, om målbilden är rimlig och om riktningen är önskvärd.

En möjlighet som skapas av jämförelser med andra är tillgången till goda exempel, samarbeten och kunskapsutbyten. Men vem ska vi jämföra oss med? Det vanligaste är att kommuner jämför sig med sina grannkommuner. Det är inget fel i den jämförelsen så länge man har koll på vilka strukturella skillnader som finns mellan den egna kommunen och de kommuner man jämför sig med. Genom att först fastställa strukturella skillnader och klargöra dessa blir det lättare att avgöra vilka avvikelser som är väsentliga för jämförelsen. Ett annat sätt är att istället välja att jämföra sig med kommuner som har likartade strukturella förutsättningar. I KOLADA finns det möjlighet att använda färdiga likhetsgrupper eller i likhetsutsökningen skapa egna grupper. I boxanalysen kan man bryta ned kostnaderna för verksamheterna i olika delområden.

Övergripande utveckling

Utvecklingen av nettokostnaderna för kommunernas verksamheter skiljer sig åt betydligt.

Tabell 1. Nettokostnad i riket

Index 2010=100

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Politisk verksamhet | 100 | 106 | 106 | 106 | 112 | 115 |
| Infrastruktur och skydd | 100 | 102 | 107 | 110 | 108 | 110 |
| Kultur- och fritidsverksamhet | 100 | 104 | 108 | 111 | 115 | 119 |
| Förskolevh, pedagogisk omsorg | 100 | 107 | 113 | 118 | 123 | 129 |
| Grundskola, förskoleklass, fritidshem, grundsärskola | 100 | 103 | 107 | 111 | 116 | 123 |
| Gymnasieskola, gymnasiesärskola | 100 | 101 | 100 | 98 | 98 | 98 |
| Vuxen- och övrig utbildning | 100 | 100 | 110 | 108 | 113 | 123 |
| Äldreomsorg | 100 | 104 | 107 | 110 | 115 | 119 |
| Funktionshindrade | 100 | 105 | 111 | 118 | 122 | 129 |
| Individ- och familjeomsorg | 100 | 104 | 108 | 111 | 115 | 119 |
| Särskilt riktade insatser | 100 | 104 | 114 | 120 | 125 | 131 |
| Övrigt | 100 | 103 | 102 | 101 | 103 | 105 |
| Total egentlig verksamhet | 100 | 104 | 107 | 111 | 115 | 119 |
| Affärsverksamhet | 100 | 113 | 23 | 37 | 45 | 34 |
| Total, inkl affärsverksamhet | 100 | 104 | 107 | 110 | 114 | 119 |

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

De verksamheter som ökat mest under perioden är särskilt riktade insatser (arbetsmarknadsåtgärder och flyktingmottagande), verksamheten för funktionshindrade och förskola och skolbarnsomsorg. Kostnaderna för arbetsmarknadsåtgärder ökar i en del kommuner beroende på att kommunen satsar på denna verksamhet för att hålla nere kostnaderna för det ekonomiska biståndet. Ett exempel på hur man kan arbeta med ett annat arbetssätt redovisas i rapporten *Trelleborg mot trenden* som finns på SKL:s webbplats. Kostnaden för arbetsmarknadsåtgärder har ökat med 38 procent under perioden. Verksamheten för flyktingmottagandet borde om kostnaderna ersattes av Migrationsverket med rätt belopp i rätt tid vara i stort sett noll, men beroende på bland annat hur kostnaderna och intäkterna periodiseras ligger här ett litet nettoöverskott.

Den verksamhet som minskat sina nettokostnader under perioden är gymnasieundervisningen. De minskande kostnaderna beror på att färre elever har gått genom gymnasieskolan.

Utvecklingen för affärsverksamheten beror dels på att kollektivtrafiken överfördes till landstingen i många län under 2012 dels på att dessa verksamheter till stor del är intäktsfinansierade och därför kan nettokostnaderna variera. Många kommuner driver också dessa verksamheter i bolagsform, vilket gör att de inte redovisas i räkenskapssammandraget. Vi gör därför inga analyser av detta verksamhetsområde i denna skrift.

Det finns flera orsaker till varför kostnadsutvecklingen ser så olika ut mellan kommunernas verksamheter, de viktigaste är:

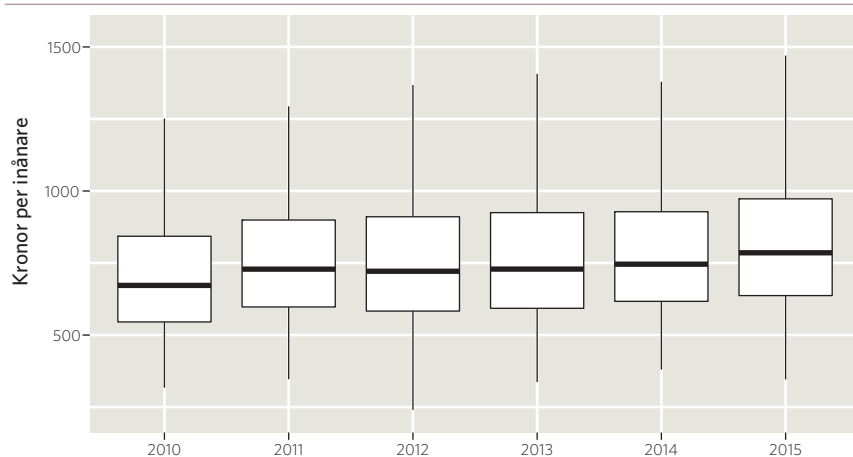
- Demografiska förändringar i åldersgruppen som verksamheten är till för.
- Politiska prioriteringar på lokal nivå
- Politiska prioriteringar på nationell nivå
- Invandring

2. Utveckling per verksamhetsområde

Politisk verksamhet

I genomsnitt (vägt medel) kostar den politiska verksamheten 635 kronor per invånare och motsvarar 1,3 procent av de totala kostnaderna för egentlig verksamhet. I verksamhetsområdet ingår, förutom direkta kostnader för anställda och arvoderade politiker, även kostnader för revision, stöd till politiska partier och övrig politisk verksamhet, där de administrativa kostnaderna för den politiska organisationen redovisas. Kostnader för allmänna val redovisas också under övrig politisk verksamhet. Det är kostnaderna för nämnd- och styrelseverksamheten och övrig politisk verksamhet som dominerar med cirka 87 procent av de totala kostnaderna.

Diagram 1. Nettokostnader för politisk verksamhet 2010–2015
Kronor per invånare

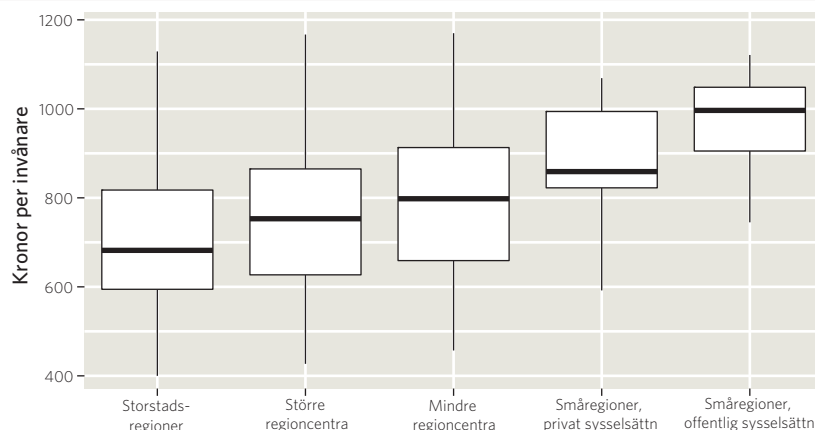


Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Nettokostnaderna har utvecklats relativt långsamt de senaste åren och spridningen mellan kommunerna är i stort oförändrad. 2014 var ett valår och därför ökade kostnaden mer det året.

Diagram 2. Nettokostnader för politisk verksamhet 2015

Kronor per invånare per regionfamilj



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Regionfamilj

I denna rapport grupperas kommunerna ibland efter regionfamilj vid jämförelser. Regionfamiljerna har grupperats utifrån likheter i grundläggande produktionsförutsättningar.

Följande fem faktorer har vägts samman och viktas:

- Storlek på befolkningen i åldern 20–64 år: vikt 40 procent.
- Andel av befolkningen 20–64 år med eftergymnasial utbildning: vikt 30 procent.
- Antal företagare per invånare 20–64 år: vikt 10 procent.
- Genomsnittligt antal arbetstillfällen som kan nås inom 45 minuter: vikt 10 procent.
- Andel av befolkningen som bor i tätorter med mer än 5 000 invånare: vikt 10 procent.

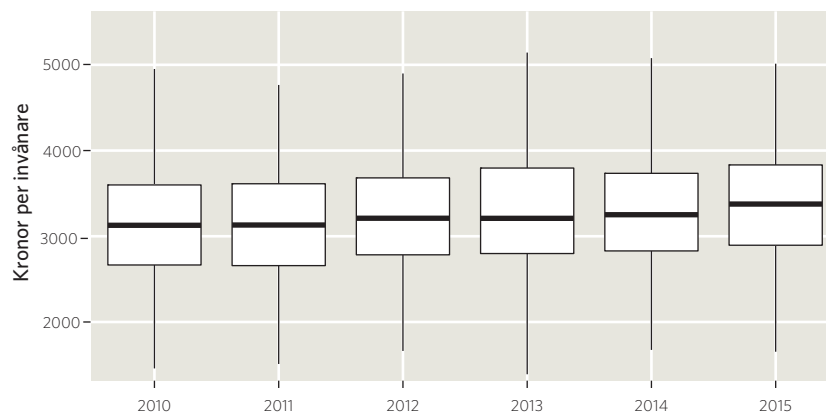
Trots att kostnaden för politisk verksamhet utgör en ytterst liten del av kommunernas kostnader är skillnaderna mycket stora. Vilhelmina kommun som har den högsta kostnaden, 1 844 kronor per invånare lägger nästan fem gånger mer än Haninge kommun som har den lägsta, 346 kronor per invånare. Det finns ett starkt negativt samband mellan invånarantal och kostnader för politisk verksamhet i kronor per invånare. Småkommuner har i allmänhet högre kostnader än stora. Detta förklaras till stor del av att antalet invånare per förtroendevald varierar med kommunstorlek från 35 i Bjurholm (Sveriges minsta kommun) till 1 418 i Stockholm år 2015. Man kan alltså säga att det finns vissa stordriftsfördelar för den politiska verksamheten.

Infrastruktur och skydd m.m

I genomsnitt kostar infrastruktur och skydd 2 949 kronor per invånare och motsvarar 6,0 procent av de totala kostnaderna. De största verksamheterna inom detta område är väg- och järnvägsnät samt parkering, fysisk och teknisk planering, parker och räddningstjänst. Här finns också diverse mindre verksamheter inom samhällsbyggnads- och miljöområdet. Dessutom några mer udda verksamheter som turistverksamhet och hantering av alkoholtillstånd.

Diagram 3. Nettokostnader för infrastruktur och skydd m.m. 2010–2015

Kronor per invånare*



*Kiruna kommun ingår ej då stora engångsintäkter redovisas under infrastruktur.

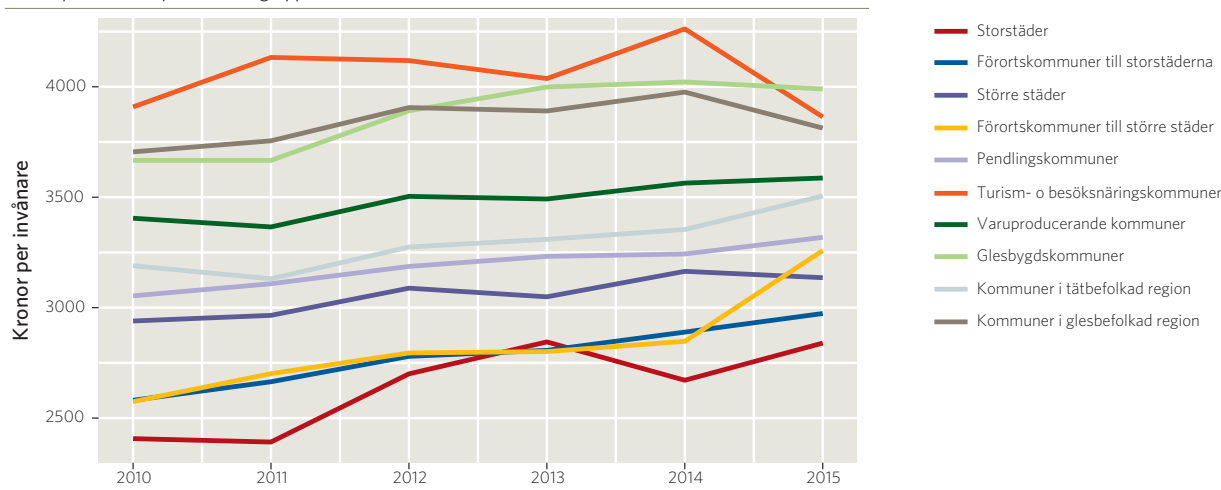
Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

En del av dessa verksamheter har en hög grad av avgiftsfinansiering såsom parkering, miljö- och hälsoskydd och fysisk- och teknisk planering. Detta medför att kommunernas vilja och möjligheter att ta ut avgifter för till exempel bygglov och miljötillsyn påverkar nettokostnaderna i betydande grad.

Spridningen av kostnader i kronor per invånare är relativt stor. Under 2015 var nettokostnaden i Solna 1 058 kronor per invånare medan den i Älvkarleby var 6 293 kronor per invånare. Det är dock värt att notera att drygt 80 procent av kommunerna har kostnader inom spannet 2 500 till 4 500 kronor per invånare. Den kommungrupp som hade den högsta genomsnittliga kostnaden för infrastruktur och skydd var turism- och besöksnäringkommuner.

Diagram 4. Nettokostnader för infrastruktur och skydd m.m. 2010–2015

Kronor per invånare per kommungrupp



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Till viss del kan kostnadsskillnaderna förklaras av skillnader i de strukturella förutsättningarna. En del av dessa hanteras även i kostnadsutjämningsystemet. I första hand sker utjämning för klimatpåverkan på vinterväghållningen och väglitage på grund av hög trafikbelastning samt merkostnader för räddningstjänst till följd av gles bebyggelse. Det innebär att en kommun kan ha högre kostnader på grund av dessa faktorer men får kompensation för det via kostnadsutjämnningen.

Det är även stora kostnadsskillnader för exempelvis näringslivsfrämjande åtgärder. Små och glesbefolkade kommuner har generellt mycket högre kostnader, vilket kan bero på satsningar för att göra kommunen attraktiv för boende och näringsliv.

Fritidsverksamhet

I genomsnitt kostar fritidsverksamheten 1 388 kronor per invånare, vilket motsvarar 2,8 procent av de totala kostnaderna. I fritidsverksamheten ingår kostnader för allmän fritidsverksamhet, idrotts- och fritidsanläggningar och fritidsgårdar. Kostnaderna för idrotts- och fritidsanläggningar utgör den största delen med drygt 915 kronor per invånare. Högsta kostnaden 2015 har Sollefteå med 2 608 kronor per invånare, lägsta har Nordanstig med 202 kronor per invånare. Se diagram 5 på sidan 14.

Kommungrupper

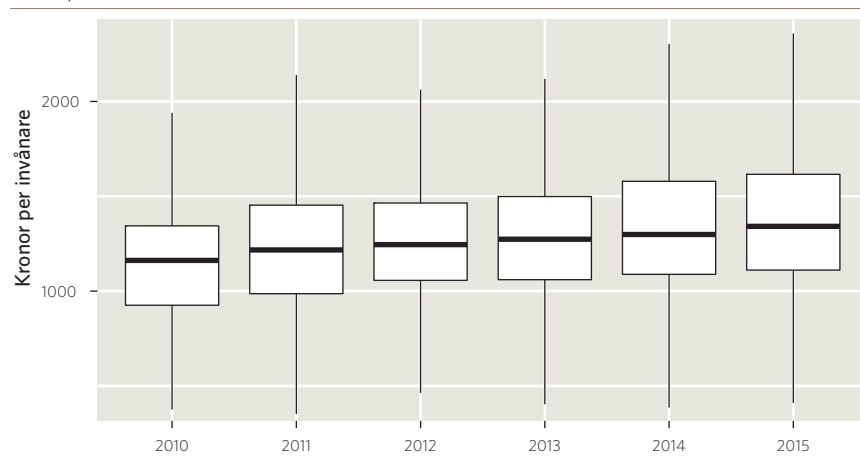
Sedan 1988 har först Svenska Kommunförbundet och därefter Sveriges Kommuner och Landsting tagit fram kommungrupper till grund för regionala analyser av kommunsektorn. Grupperingen används i många olika sammanhang för statistiska redovisningar, jämförelser och analysarbeten.

Följande variabler ligger till grund för grupperingen:

1. total befolkning
2. total befolkning i tätort
3. förvärvsarbetande 16–64 år, folkbokförda i respektive kommun
4. förvärvsarbetande 16–64 år, folkbokförda i annan kommun
5. förvärvsarbetande 16–64 år, folkbokförda i respektive kommun, sysselsatta inom varuproduktion
6. uppgift om största utpendlingskommun
7. övernattningar på hotell, vandrarhem och campingplatser
8. antal fritidshus
9. regionalt befolkningsunderlag

Diagram 5. Nettokostnader för fritidsverksamhet 2010–2015

Kronor per invånare



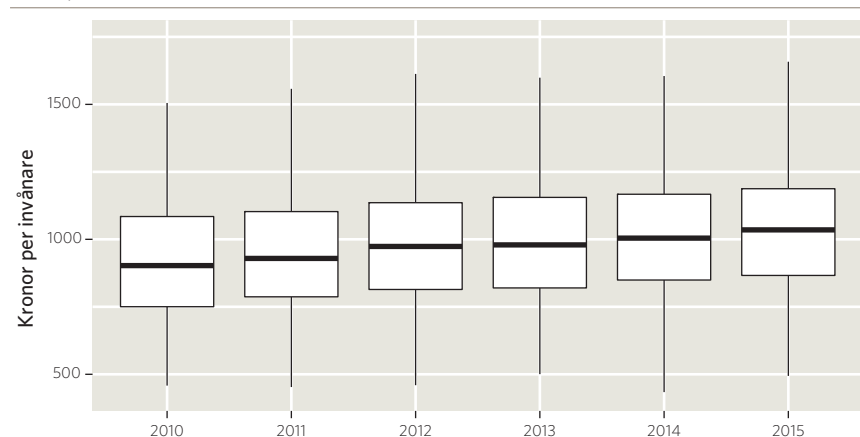
Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Kulturverksamhet

I genomsnitt kostar kulturverksamheten 1 105 kronor per invånare och motsvarar 2,2 procent av de totala kostnaderna. De delverksamheter som har de högsta kostnaderna är allmän kulturverksamhet, bibliotek och musik/kulturskola. I den allmänna kulturverksamheten ingår museiverksamhet och stöd till kulturföreningar. Högsta kostnaden 2015 redovisas av Umeå med 2 685 kronor per invånare och de lägsta av Nordanstig med 494 kronor per invånare. Som kommungrupper har större städer högst kostnader framförallt avseende den allmänna kulturverksamheten.

Diagram 6. Nettokostnader för kulturverksamhet 2010–2015

Kronor per invånare



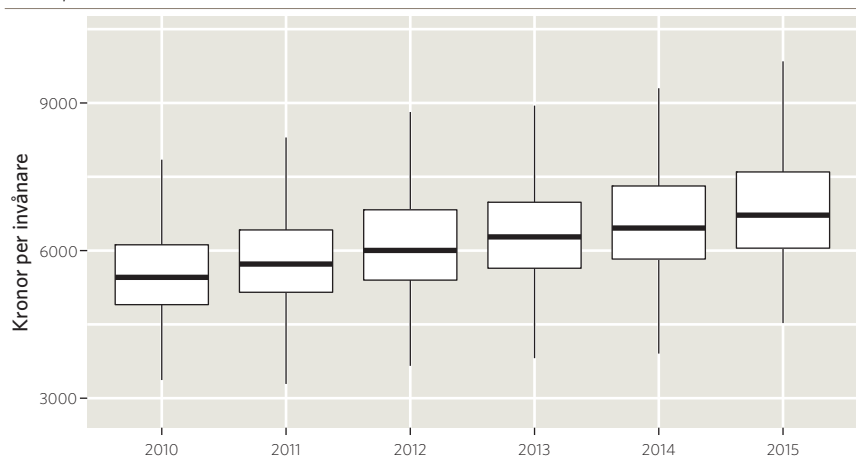
Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Förskola och skolbarnsomsorg

Verksamhetsområdet för förskola och skolbarnsomsorg kostar i genomsnitt 7 551 kronor per invånare, vilket motsvarar 15,3 procent av de totala kostnaderna. Förskola för barn 1–5 år svarar för cirka 80 procent av kostnaderna för detta verksamhetsområde. De andra ingående delverksamheterna är fritidshem, öppen fritidsverksamhet, pedagogisk omsorg och öppen förskola.

Diagram 7. Nettokostnader för förskola och skolbarnsomsorg 2015

Kronor per invånare

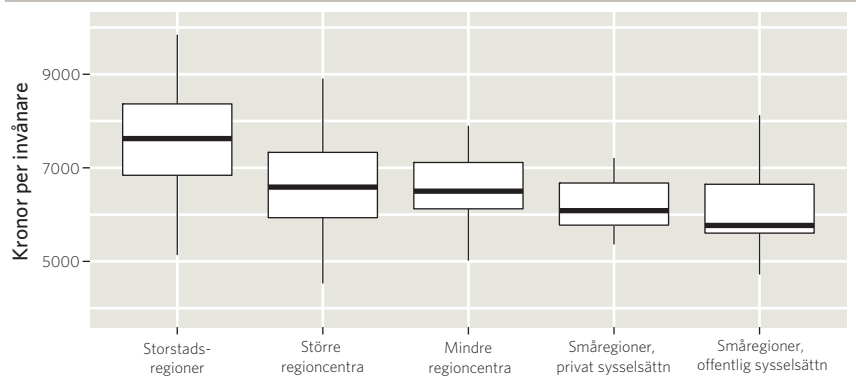


Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Nettokostnaderna för förskola och skolbarnsomsorg har tillsammans med särskilt riktade insatser och insatser inom funktionshinderområdet ökat mest av de kommunala verksamheterna mellan 2010 och 2015. Kostnadsökningen kan till stor del förklaras av en ökning av andelen barn i åldrarna 1–5 år. Spridningen mellan kommunernas nettokostnader är stor, den kommunen med högst kostnad, Lomma, har mer än tre gånger så höga kostnader som den med lägst, Ljusnarsberg 10 757 kronor per invånare respektive 3 284 kronor per invånare.

Diagram 8. Nettokostnader för förskola och skolbarnsomsorg 2015

Kronor per invånare per regionfamilj



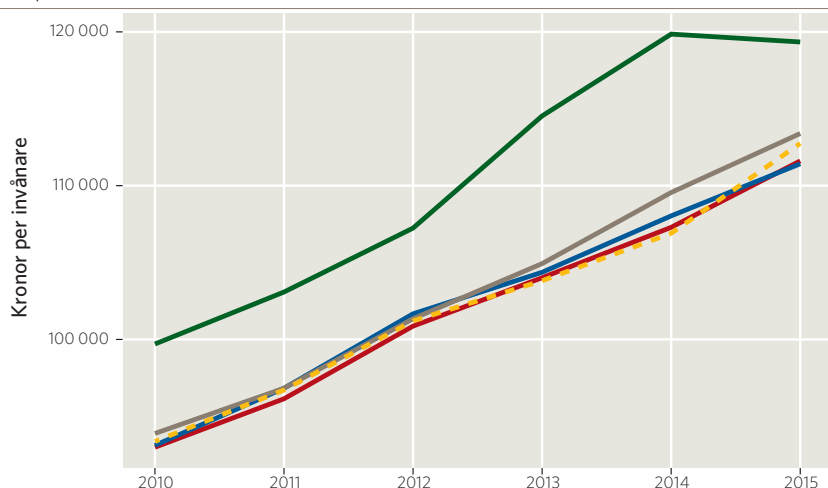
Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Det är tydligt att det är storstadsregionerna som har de högsta kostnaderna och även den största spridningen mellan kommunerna. Detta förklaras till större delen av att flera kommuner i storstadsregionerna har en hög andel barn i förskoleåldern.

Diagram 9. Kostnader för förskola 2010–2015

Kronor per invånare 1–5 år

- Storstadsregioner
- Större regioncentra
- Mindre regioncentra
- - - Småregioner, privat sysselsättning
- Småregioner, offentlig sysselsättning



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

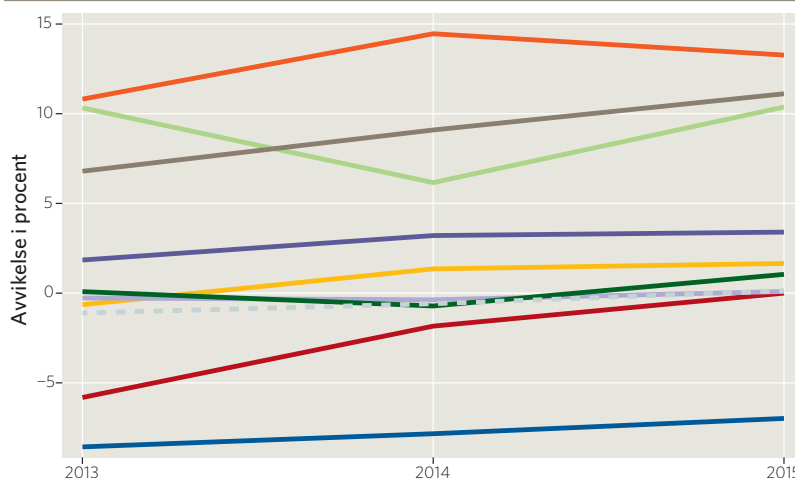
Diagrammet ovan visar enbart kostnader för förskola. Familjedaghem och öppen verksamhet är så små i jämförelse så påverkan är försumbar. Kostnaderna avser utvecklingen i löpande priser.

Skillnaderna i kostnad per invånare 1–5 år är stabila och det är bara regionfamiljen småregioner med övervägande offentlig sysselsättning som sticker ut med högre kostnader per barn. En förklaring till kostnadsskillnaderna skulle kunna vara skillnader i inskrivningsgraden (andelen barn 1–5 år som är inskrivna i förskolan). Den genomsnittliga inskrivningsgraden under perioden pendlar mellan 79 och 84 procent. Den varierar mellan 85 procent i större städer och 80 procent i turism- och besöksnäringkommuner under 2014. Det finns inget klart samband mellan inskrivningsgrad och kostnader per invånare 1–5 år, orsaken till kostnadsskillnaderna måste alltså bero på andra faktorer. Personaltätheten och små enheter kan vara orsaken till högre kostnader, vilket en ytterligare analys i kommunen kan visa. Totalt har kostnaden för förskolan per invånare 1–5 år stigit med 20 procent under femårsperioden.

Diagram 10a. Avvikelse referenskostnad* för förskola 2013–2015

Procent

- Storstäder
- Förortskommuner till storstäderna
- Större städer
- Förortskommuner till större städer
- Pendlingskommuner
- Turism- o besöksnäringkommuner
- Varuproducerande kommuner
- Glesbygdskommuner
- - - Kommuner i tätbefolkad region
- Kommuner i glesbefolkad region

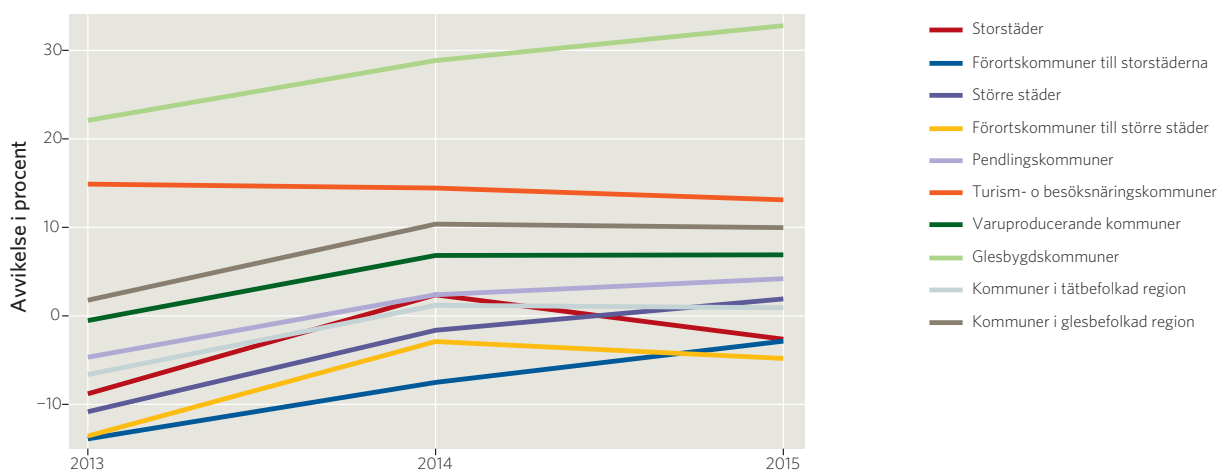


*Fram till år 2014 finns referenskostnaden för förskola och skolbarnsomsorg. Från 2015 och framåt kommer två nya referenskostnader att tas fram. Se faktarutan på sidan 17.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Diagram 10b. Avvikelse referenskostnad för fritidshem 2013–2015

Procent



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Skillnaderna mellan nettokostnaden och referenskostnaden för förskola och är relativt konstant på kommungruppsnivå fram till 2012 för att sedan minska kraftigt till 2013. Det är glesbygdskommuner och turism- och besöksnäringkommuner som har störst avvikelse uppåt det vill säga högre nettokostnader än standardkostnader. Den kommungrupp som har största negativa avvikelsen det vill säga lägre nettokostnader än referenskostnaden, är förortskommuner till storstäderna. Anledningen till att avvikelserna varit stora fram till 2012 beror till viss del på att delmodellen för förskola inte speglade att skillnaderna i behov har förändrats fram till förändringen av utjämningsystemet 2013. En viktig förklaring till detta är införandet av maxtaxa och allmän förskola för barn 3–4 år. När delmodellen reviderades för att fånga 2000-talets reformer minskade skillnaden i avvikelse markant till 2013.

Avvikelse från referenskostnad (f.d. strukturårsjusterad standardkostnad)

I tabell 11 (som numera heter tabell 12) från tidigare utgåvor av *Vad kostar verksamheten i Din kommun?* redovisas avvikelse från strukturårsjusterad standardkostnad. Strukturårsjusterad standardkostnad byter nu namn till **referenskostnad** från år 2015. Tabellen ger en indikation på om en kommun har högre eller lägre kostnader än vad som motiveras av den egna strukturen enligt det kommunala kostnadsutjämningsystemet. Om kommunens nettokostnad är högre än referenskostnaden beror det på att kommunen har en högre ambitionsnivå eller en lägre effektivitet i sin verksamhet. Referenskostnaden har tagits fram för de tre sista åren 2013–2015).

Kostnadsutjämnningen består av olika delmodeller för olika verksamheter, som till exempel barnomsorg, grundskola med mera. I kostnadsutjämnningen beräknas en standardkostnad för varje verksamhet i kronor per invånare för respektive kommun. Standardkostnaden är den kostnad

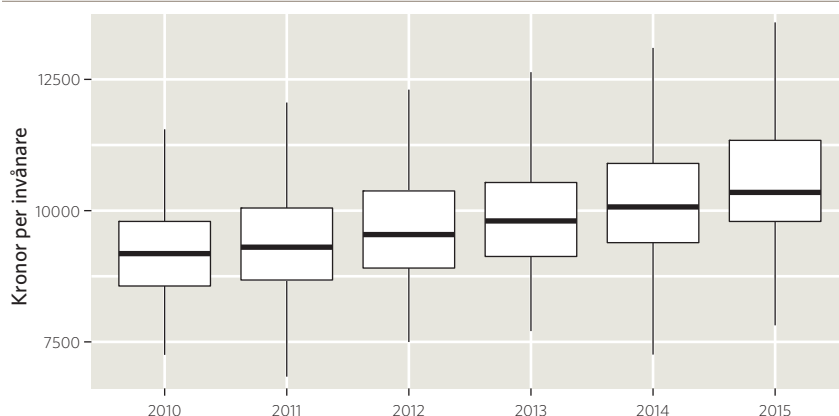
som kommunen skulle ha om verksamheten bedrevs på en genomsnittlig avgifts-, ambitions- och effektivitetsnivå med hänsyn till de egna strukturella faktorerna. Vissa modeller i kostnadsutjämnningen är inte knutna till någon specifik verksamhet utan avser att kompensera för högre kostnader som förekommer inom hela den kommunala verksamheten. Standardkostnaden för dessa modeller har fördelats ut på de verksamhetsanknutna verksamheterna. Standardkostnaderna som har använts här för de olika verksamheterna är från den preliminära kostnadsutjämnningen 2017. Anledningen är att det är den struktur som närmast stämmer överens med verksamhetsåret 2015.

Från år 2015 försvinner referenskostnaden för förskola och skolbarnsomsorg och ersätts av två nya referenskostnader, förskola och fritidshem. Dessa redovisas också för två år bakåt i tiden.

Grundskola

Från att ha varit den näst största kommunala verksamheten har grundskolan inklusive förskoleklass blivit den största verksamheten från år 2014. I genomsnitt kostar grundskolan inklusive förskoleklass 10 228 kronor per invånare, vilket motsvarar 20,7 procent av verksamheternas totala kostnader.

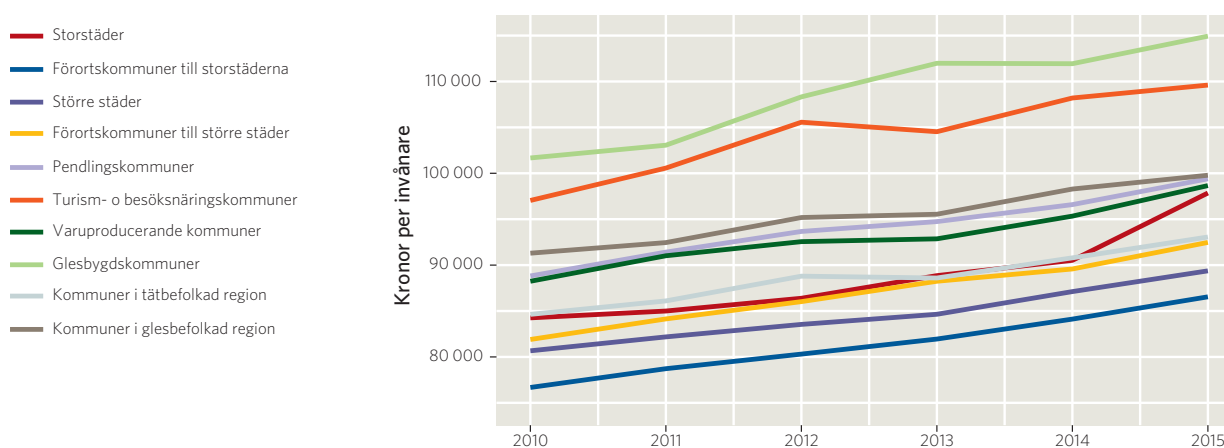
Diagram 11. Nettokostnader för grundskola inklusive förskoleklass 2010–2015
Kronor per invånare



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Nettokostnadsutvecklingen har varit långsam de senaste åren men stadigt ökande. Det förklaras av att antalet barn i åldrarna 6–15 år har ökat med drygt 10 procent under perioden.

Diagram 12. Kostnader för grundskola inklusive förskoleklass 2010–2015
Kronor per invånare 6–15 år i kommungrupper

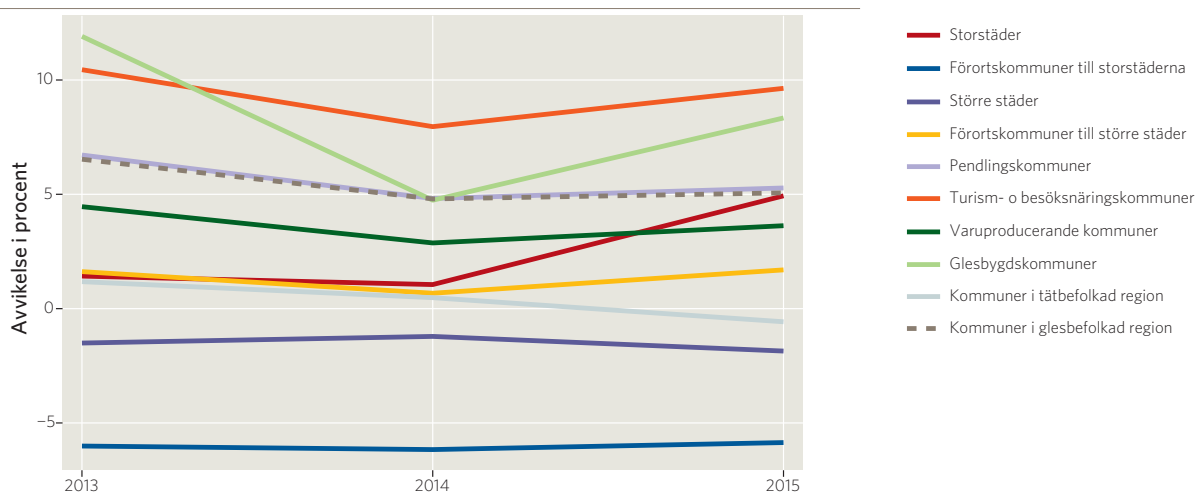


Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Skillnaderna mellan kommungrupperna har en tendens att öka, framförallt har glesbygdskommuner och turism- och besöksnäringkommuner haft en snabbare kostnadsutveckling än övriga. Turism- och besöksnäringkommunerna minskade något under 2013 för att därefter fortsätta att öka sin kostnad per barn 6–15 år. Den kommun som har lägst kostnad i kronor per invånare 6–15 år är Nacka med 77 000 och högsta kostnaden har Bräcke med 141 100. De lägsta kostnaderna har förortskommuner till större städer och större städer.

Diagram 13. Avvikelse referenskostnad för grundskola 2013–2015

Procent



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

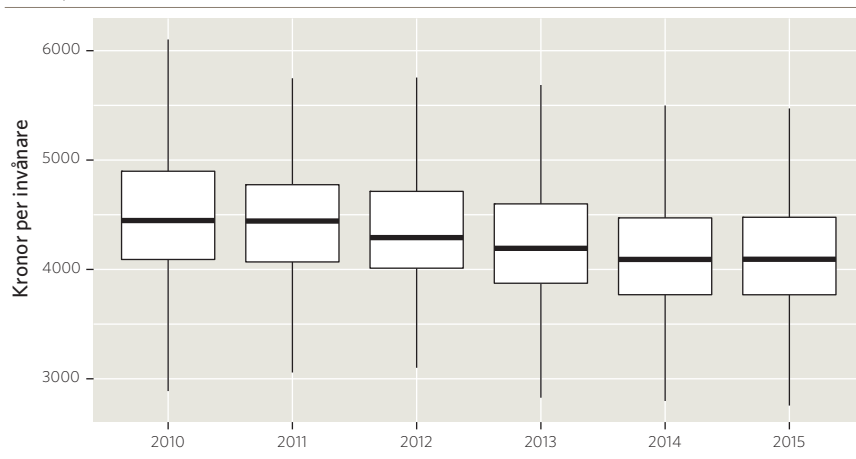
Generellt har skillnaderna mellan de olika kommungrupperna ökat hela perioden. Glesbygdskommunerna har en fortsatt ökande avvikelse och turism- och besöksnäringkommuner är fortfarande de kommuner som har den största avvikeln. Detta kan till viss del förklaras av att andelen 6–15-åringar ökat långsammare i glesbygdskommuner och turism- och besöksnäringkommuner och under perioden 2011–2013 till och med minskat mer än i riket i genomsnitt.

Gymnasieskola

I genomsnitt kostar gymnasieskolan 3 658 kronor per invånare och motsvarar 7 procent av de totala verksamhetskostnaderna. Kostnaderna inom verksamhetsområdet gymnasieskola påverkas i hög utsträckning av hur antalet ungdomar i åldrarna 16–19 år utvecklas. De senaste åren har antalet i denna åldersgrupp minskat kraftigt, vilket lett till att nettokostnaden per invånare sjunkit.

Diagram 14. Nettokostnad för gymnasieskolan 2010–2015

Kronor per invånare



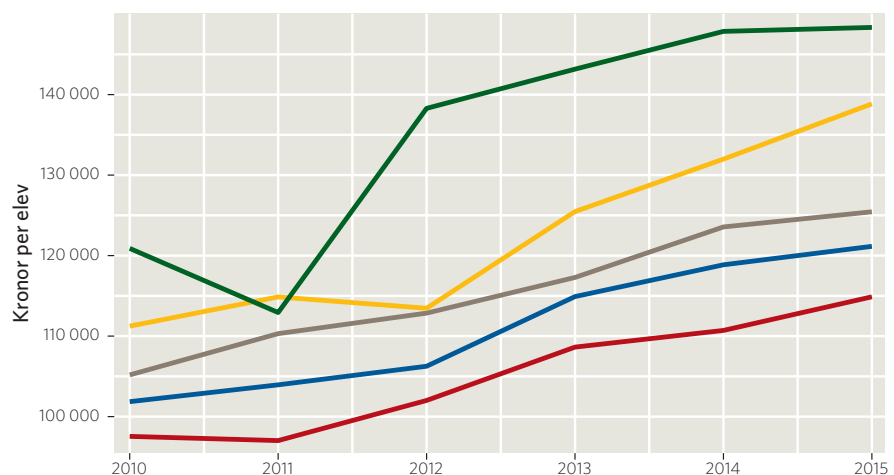
Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Nettokostnaden för perioden 2012–2014 minskat, vilket beror på minskande elevkullar. Under 2015 är nettokostnaden i stort sett oförändrad jämfört med året innan.

Diagram 15. Kostnader per elev för gymnasieskola 2010–2015

Kronor per elev per regionfamilj

- Storstadsregioner
- Större regioncentra
- Mindre regioncentra
- Småregioner, privat sysselsättning
- Småregioner, offentlig sysselsättning



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Tittar man på kostnaden per elev i gymnasieskolan så har den ökat för alla regionfamiljer. I de allra flesta fall handlar det om att antalet elever i gymnasieåldern minskar. Antalet invånare i åldern 16–19 har minskat totalt med 8 600 under år 2015 och det är 237 kommuner som minskat och 53 kommuner har ökat antalet invånare i denna åldersgrupp. Sannolikt har de ensamkommande barnen bidragit till att antalet invånare i åldersgruppen inte sjunkit mer.

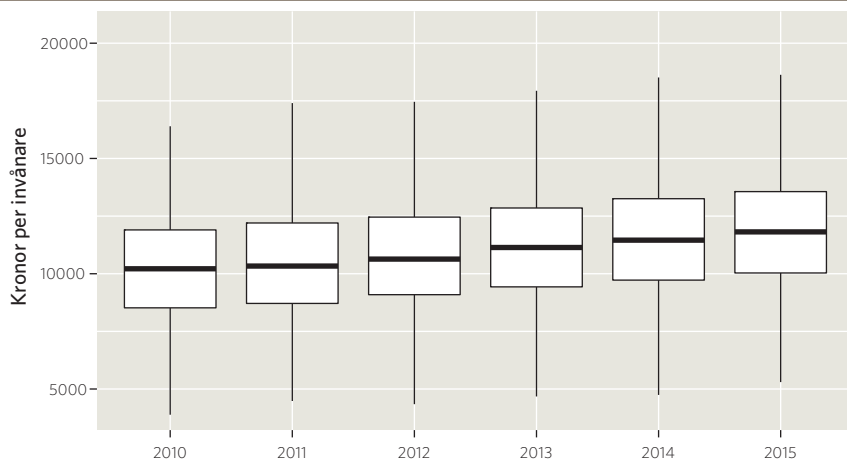
Höstterminen 2011 infördes också den nya gymnasieskolan (Gy 2011) och under perioden 2011–2014 har elever undervisats i både de program som fanns i den tidigare gymnasieskolan och i de nya programmen.

Övrig utbildningsverksamhet

I genomsnitt kostar övrig utbildningsverksamhet 1 356 kronor per invånare och motsvarar 2,8 procent av de totala verksamhetskostnaderna. Kommunernas kostnader för den övriga utbildningsverksamheten 2015 var 6,5 miljarder kronor. Den största delen avser gymnasial och grundläggande vuxenutbildning med 58 procent respektive Svenska för invandrare (SFI) med cirka 31 procent.

Diagram 16. Nettokostnader för äldreomsorg 2010–2015

Kronor per invånare



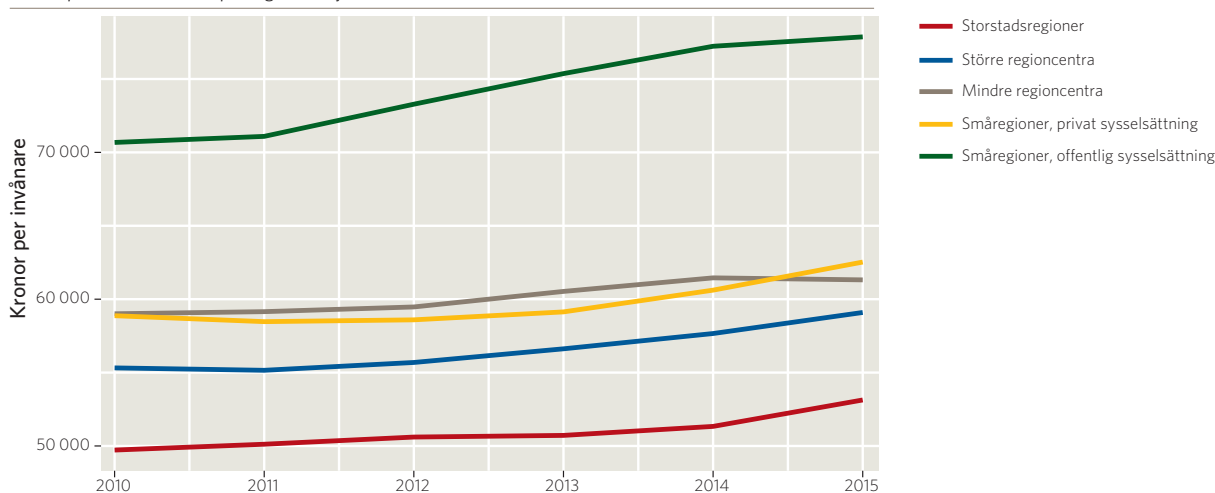
Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Äldreomsorg

I genomsnitt kostar äldreomsorgen 10 052 kronor per invånare (vägt medel) och motsvarar 20,4 procent av de totala verksamhetskostnaderna. De stora kostnaderna inom äldreomsorgen är insatser i ordinärt boende, främst hemtjänst, och särskilt boende. Dessutom finns öppna insatser. Se diagram 16.

Diagram 17. Kostnader för äldreomsorg 2010–2015

Kronor per invånare 65- år per regionfamilj

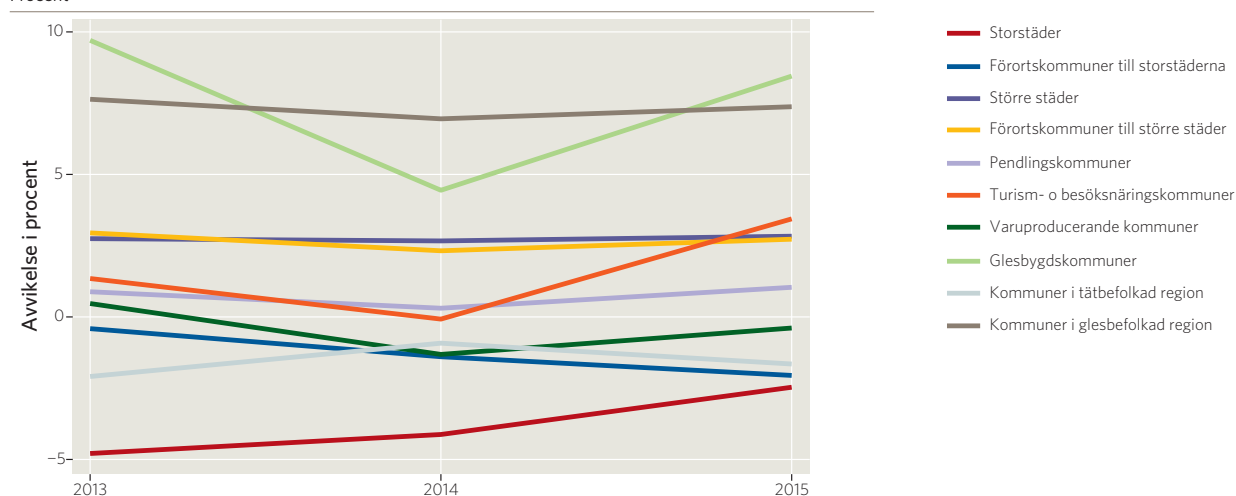


Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Kostnaden för äldreomsorg i kronor per invånare över 65 år är svagt minskande under perioden fram till 2013 där ett trendbrott innebär att kostnaderna börjar öka. En anledning till detta kan vara att andelen invånare i åldersgruppen 65–79 år ökat mycket kraftigt medan andelen över 80 år varit i stort sett oförändrad under perioden. I takt med ökad medellivslängd så avser allt större andel av kostnaderna för äldreomsorg personer över 80 år. Skillnaden på regionfamiljsnivå är rätt konstanta där småregioner med övervägande offentlig sysselsättning har den klart högsta kostnadsnivån. En stor del av dessa kommuners högre kostnad förklaras av att de har en högre andel äldre över 80 år än övriga kommungrupper.

Diagram 18. Avvikelse referenskostnad för äldreomsorg 2013–2015

Procent



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

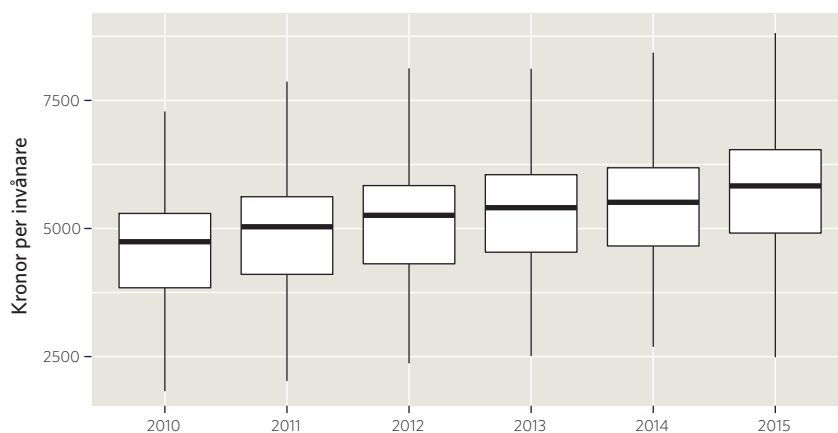
Avvikelserna mellan nettokostnad och referenskostnad för äldreomsorgen har tenderat att minska under perioden men ökar 2014 för glesbygdskommuner för att sedan minska under 2015. Förortskommuner till storstäder och storstäder har lägst avvikelser.

Omsorg om personer med funktionsnedsättning

I genomsnitt kostar omsorgen om funktionshindrade 7 068 kronor per invånare och motsvarar 14,3 procent av de totala verksamhetskostnaderna. I verksamheten för funktionshindrade ingår dels insatser för de med mest omfattande funktionsnedsättningar enligt LSS, dels insatser enligt SoL för personer under 65 år. Knappt 80 procent av kostnaderna avser insatser enligt LSS.

Diagram 19. Nettokostnader för omsorg om funktionshindrade 2010–2015

Kronor per invånare

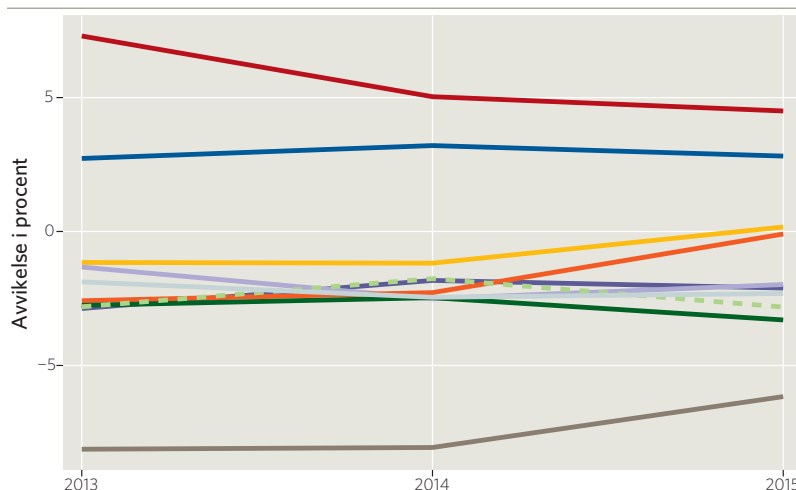


Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Diagram 20. Avvikelse referenskostnad i LSS-utjämnings 2013–2015

Procent

- Storstäder
- Förortskommuner till storstäderna
- Större städer
- Förortskommuner till större städer
- Pendlingskommuner
- Turism- o besöksnäringkommuner
- Varuproducerande kommuner
- Glesbygdskommuner
- Kommuner i tätbefolkad region
- Kommuner i glesbefolkad region



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Skillnaden i nettokostnadsavvikelser i LSS-utjämnings är relativt små för kommungrupperna. Detta beror på att följsamheten mellan referenskostnaden i utjämnings och nettokostnaden är större i LSS-utjämnings än för övriga utjämningsmodeller. Det är framförallt storstäder som avviker mest un-

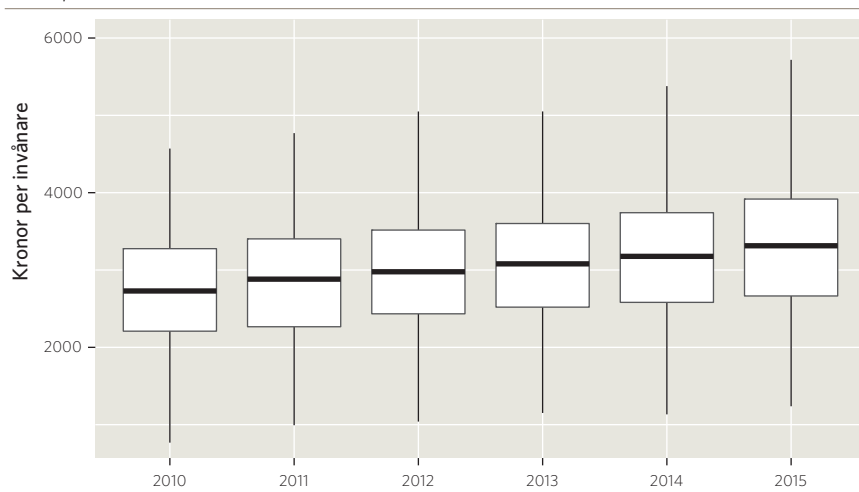
der perioden. Men storstäder och förortskommuner till storstäder verkar ha brutit trenden och avviker nedåt. Förortskommuner till större städer och kommuner i glesbefolkad region visar på en uppåtgående trend.

Individ- och familjeomsorg

I genomsnitt kostar individ- och familjeomsorgen 3 872 kronor per invånare och motsvarar 7,9 procent av de totala verksamhetskostnaderna. I verksamhetsområdet ingår ekonomiskt bistånd, barn- och ungdomsvård, missbruksvård och övrig vuxenvård samt familjerätt och familjerådgivning. Högst kostnad har barn- och ungdomsvården med drygt 43 procent av den totala kostnaden.

Diagram 21. Nettokostnader för individ- och familjeomsorg 2010–2015

Kronor per invånare

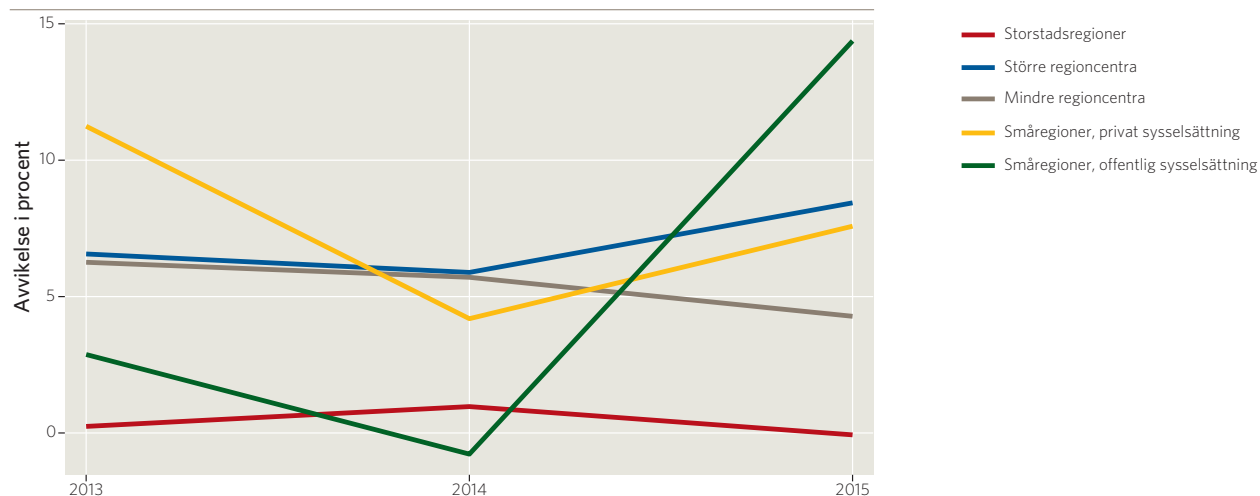


Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Kostnadsökningen består till övervägande del av kostnadsökningar för ekonomiskt bistånd och barn- och ungdomsvården medan kostnaderna för övriga delar i princip står stilla. Högsta kostnaden per invånare har Malmö med 6 890 och lägst kostnad har Vellinge med 1 238 kronor per invånare.

Diagram 22. Avvikelse referenskostnad för individ- och familjeomsorg 2013–2015

Procent



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

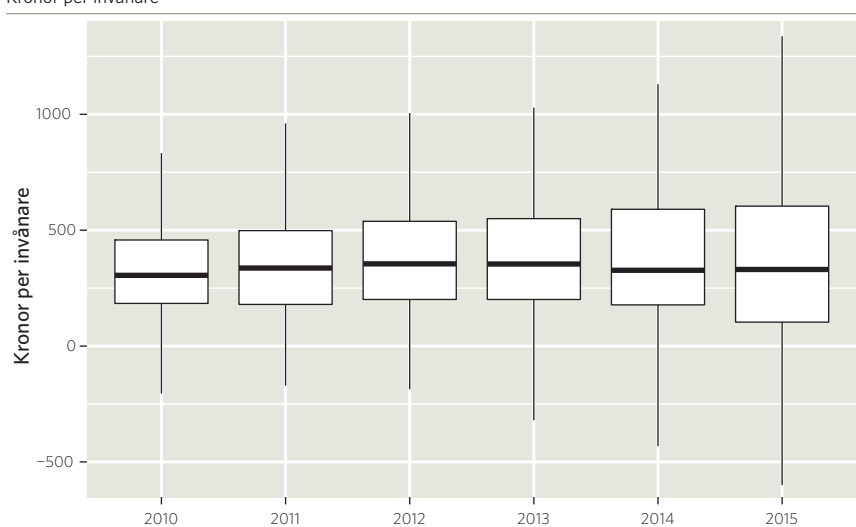
Skillnaden i nettokostnadsavvikelser inom individ- och familjeomsorgen visar på en mer varierad bild än för övriga verksamheter. Detta i sin tur kan bero på att verksamheterna är relativt små och insatserna inom barn- och ungdomsvårdens och missbruksvårdens placeringar är kostsamma. För mindre kommuner varierar kostnaderna mer då behovet av placeringar är mer slumpartat från år till år. Spridningen har dock minskat med åren och ligger, undantaget storstadsregioner och mindre regioncentra, på samma nivå år 2015.

Särskilt riktade insatser

I genomsnitt kostar särskilt riktade insatser 405 kronor per invånare och motsvarar 0,9 procent av de totala kostnaderna. Här ingår flyktingmottagning och arbetsmarknadsåtgärder, som bägge har en stor andel statlig finansiering via riktade statsbidrag. För flyktingmottagningen så redovisas högre intäkter än kostnader för alla år under perioden, vilket innebär att statsbidragen ser ut att täcka hela den kommunala kostnaden. Detta stämmer dock inte utan beror på att en del kostnader för flyktingmottagandet inte redovisas här utan på respektive verksamhet till exempel grundskola eller barn- och ungdomsvård. För arbetsmarknadsåtgärder så svarar statsbidragen för 66 procent av kostnaderna. Högsta nettokostnaden för arbetsmarknadsåtgärder hade Ljusnarsberg med 1 958 kronor per invånare.

Diagram 23. Nettokostnader för särskilt riktade insatser 2010–2015

Kronor per invånare



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Högst nettokostnad för särskilt riktade insatser totalt har Ljusnarsberg med 3 245 kronor per invånare, vilket är nästan dubbelt så höga kostnader som den som hade näst högsta kostnader, Borlänge.

Fördjupad analys:

Äldreomsorg

Äldreomsorgen utgör 20 procent av kommunernas totala verksamhetskostnader, exklusive affärsverksamhet. Kostnaderna har ökat från 96 miljarder kronor 2010 till 114 miljarder 2015, en ökning med 18,5 procent. I fasta priser uppgick ökningen till 5,5 procent.

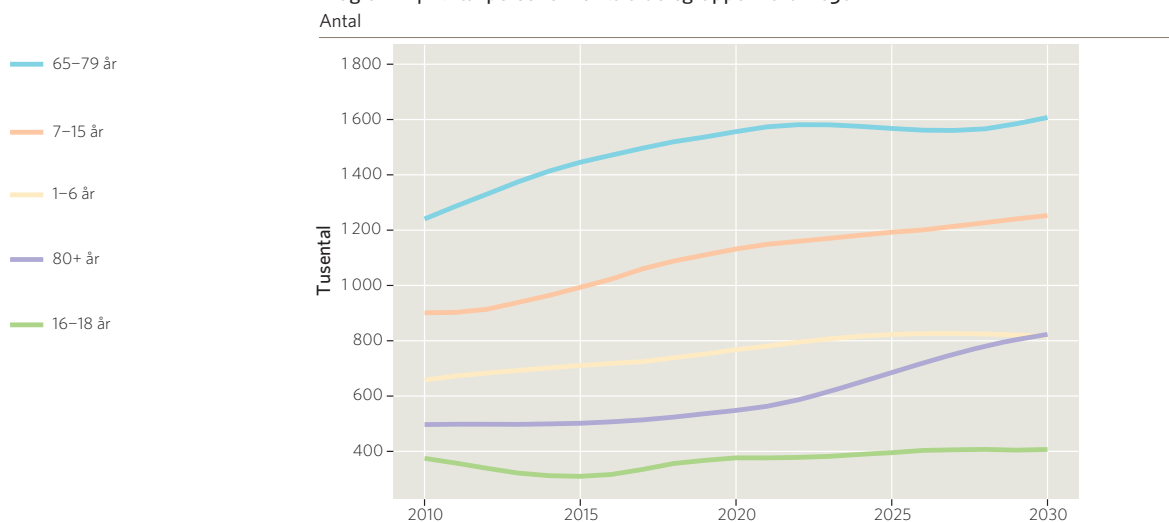
Om man slår ut kostnaden i kronor per invånare 65 år och äldre har äldreomsorgen bara ökat med 6,5 procent mellan åren 2010 och 2015. Detta i löpande priser. Slår man istället ut den totala kostnaden i kronor per invånare 80+ blir bilden en helt annan; då har kostnaden ökat med 16 procent. Hur kan det bli så? Skälet är att drygt 75 procent av kostnaderna går till gruppen 80 år och äldre, och att den gruppen antalsmässigt nästan varit oförändrad, samtidigt som invånarna mellan 65 och 79 år ökat med 17 procent. Det här enkla exemplet visar vikten av att välja relevanta nyckeltal.

Vad ska jag börja med för att komma rätt i analysen? Den kommunala variationen *är* stor, hur hittar jag lämpliga kommuner för jämförelser med min kommun? Och hur kan jag hitta de svaga punkterna i min kommun och dessutom förbättra dessa?

I arbetet med nyckeltal och uppföljningar bör man i ett tidigt skede tänka igenom vad syftet är, vad som ska mätas och vilka kommuner som är lämpliga att jämföra sig med. Den stora mängden tillgängliga nyckeltal är avskräckande, det kan ibland kännas som att man går vilse bland alla nyckeltal. Hur ska man kunna välja bland all information, hur hittar man en röd tråd? I det här kapitlet beskriver vi dels utvecklingen av några relevanta nyckeltal för äldreomsorgen, dels ger vi förslag på hur en analys av ett urval av nyckeltal kan gå till.

När vi blickar framåt kan vi se att äldreomsorgen är extra viktig att analysera på grund av de kommande demografiska utmaningarna. Antalet 65–79-åringar ökar rejält just nu, men däremot ligger personer 80+ relativt still de närmaste fem åren. I början av 2020-talet kommer antalet personer 80+ att börja öka kraftigt, för att fortsätta så fram till mitten av 2030-talet. Även för 80+ som *andel* av totalbefolkningen förväntas det ske en kraftig ökning från år 2025.

Diagram 24. Antal personer i olika åldersgrupper 2010–2030

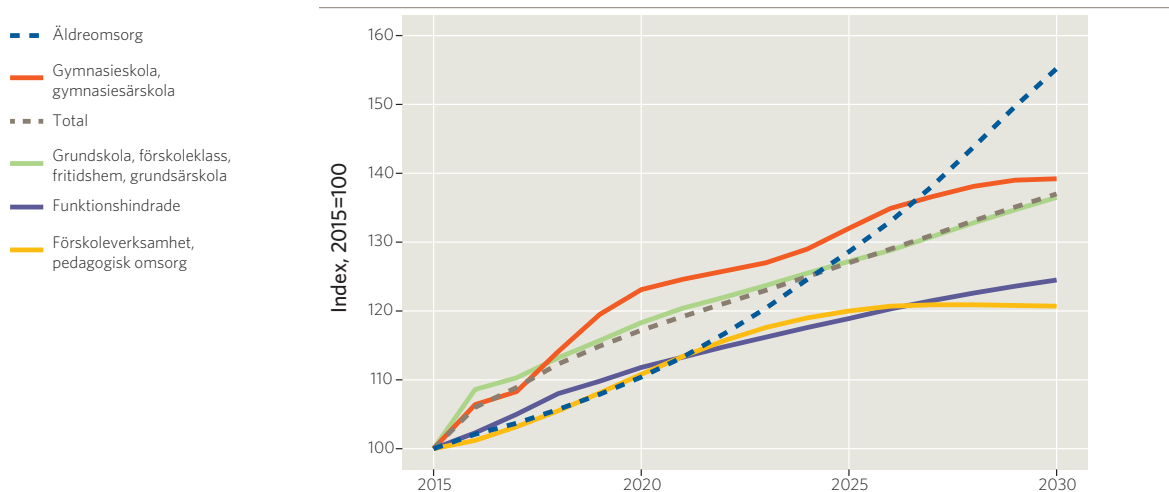


Källa: Statistiska centralbyrån 2016-04-13.

Med SCB:s befolkningsstatistik som utgångspunkt går det att med »fasta pris-lappar«, olika för olika åldersgrupper, skriva fram de kommunala verksamheterna. Det är en enkel metod som endast påverkas av befolkningsframskrivningen. Den kan säkert ifrågasättas på många sätt. Här används dock en liknande metod för alla verksamheter och det blir tydligt att kostnaderna för äldreomsorgen drar i väg inom några år. Syftet med diagrammet nedan är att *grovt* sett visa hur kostnaderna kan tänkas utvecklas, men det är likafullt tillräckligt för att visa att det finns all anledning att vara observant på äldreomsorgen. Effektiviseringar de närmaste åren kommer att få ännu större genomslag i framtiden.

Diagram 25. Totala teoretiska volymförändringar inom olika verksamheter 2015–2030

Index, 2015 = 100



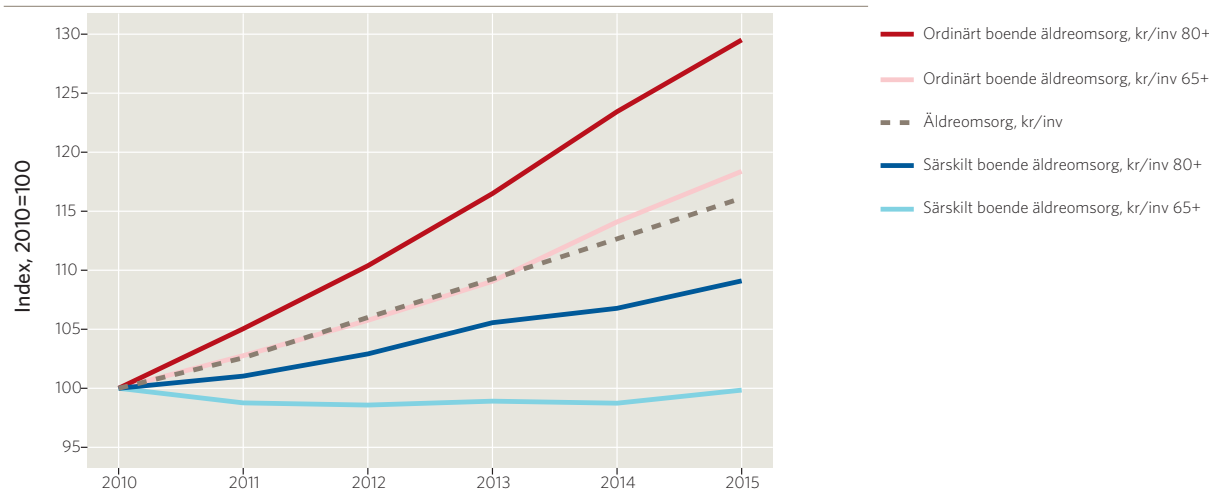
Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Utveckling av kostnaderna 2010–2015

Kostnaden för äldreomsorg i kronor per invånare har ökat med 16 procent mellan 2010 och 2015. Det är ett trubbigt mått som måste brytas ner för att se inom vilka delverksamheter som förändringen skett. Som framgår av diagrammet har kostnaden i ordinärt boende fördelat på 80+ ökat kraftigt medan den för särskilt boende inte ökat särskilt mycket.

Diagram 26. Kostnadsutvecklingen 2010–2015

Index, 2010 = 100



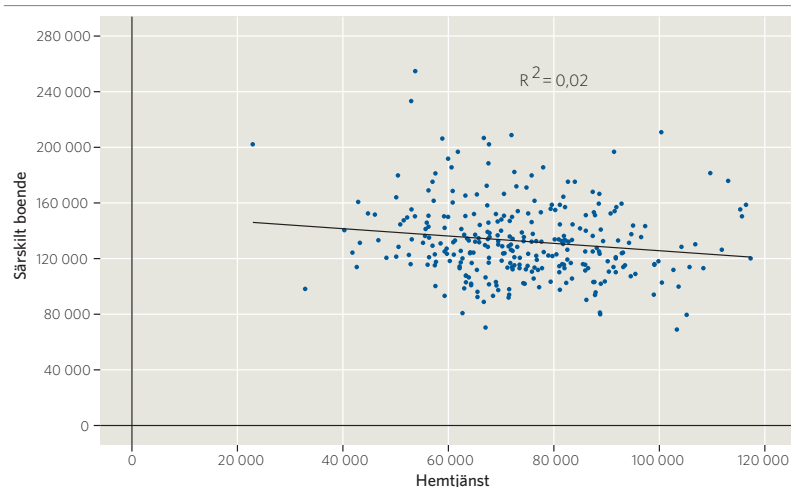
Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Analys av kostnaderna inom hemtjänst och särskilt boende

Om en kommun har låga/höga kostnader för hemtjänst är då även kostnaderna för särskilt boende låga/höga, eller tvärt om? Mätt i kronor per invånare 80+ finns det inget samband alls. Däremot finns det kommuner som har såväl höga som låga kostnader för bägge. Detta gäller för så gott som alla nyckeltal inom äldreomsorgen, det vill säga variationen mellan kommunerna är stor.

Diagram 27. Kostnad för hemtjänst respektive särskilt boende 2015

Kronor per invånare över 80 år

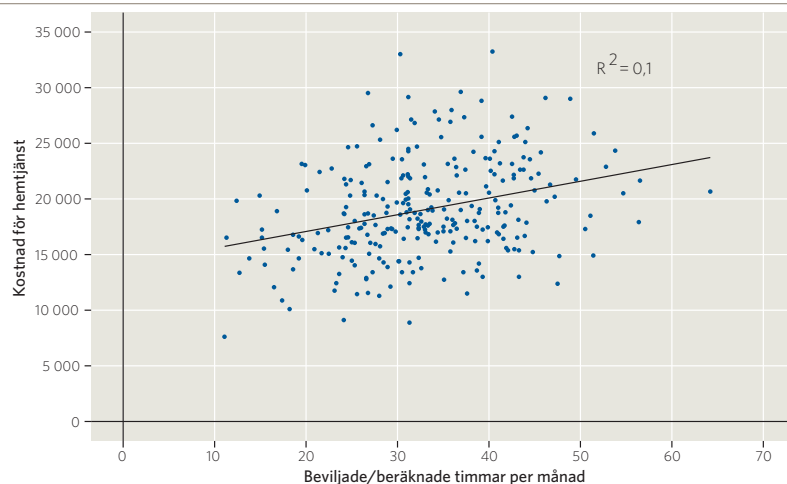


Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Det finns heller inte något samband mellan kostnaden för hemtjänst för personer 65+ och beviljade/beräknade hemtjänsttimmar för 65+.

Diagram 28. Kostnad för hemtjänst 65+ samt beviljade/beräknade timmar per månad för 65+ med hemtjänst, 2015

Kronor och timmar

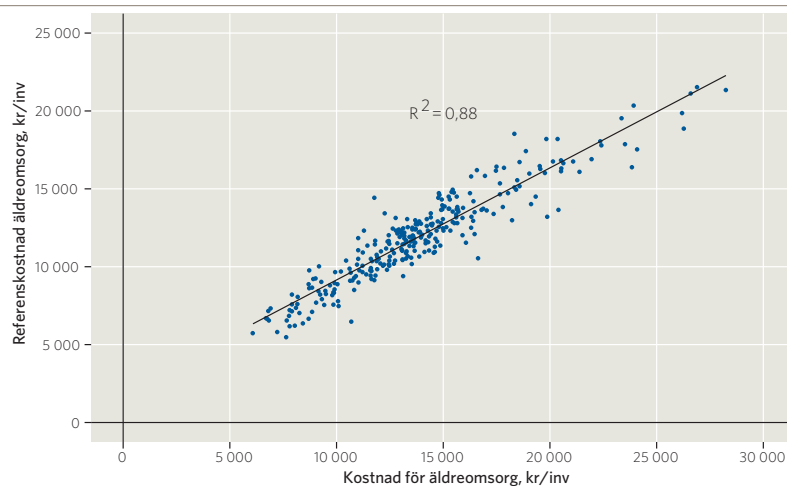


Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Däremot är sambandet tydligt mellan kostnaden för äldreomsorg och referenskostnaden¹ för äldreomsorg mätt i kronor per invånare. Referenskostnaden är det enskilt bästa nyckeltalet som speglar behoven, så det är inte förvånande att sambandet är starkt. Se vidare avsnittet »Hur referenskostnad och nettokostnadsavvikelse beräknas«.

Diagram 29. Kostnad för äldreomsorg samt referenskostnad äldreomsorg 2015

Kronor per invånare



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

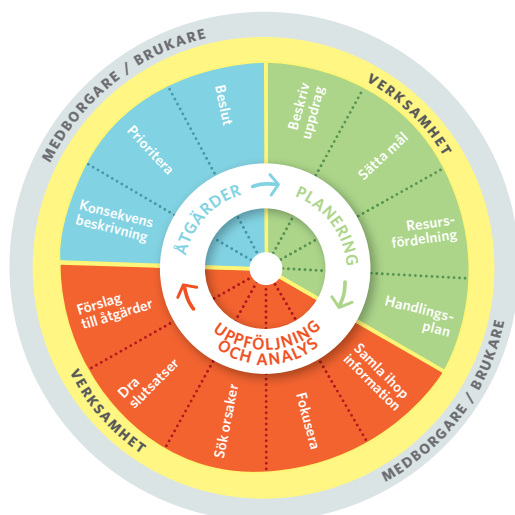
Verksamhetsanalys – en del av styrningen

Uppföljning och analys av en enskild verksamhet hör hemma i ett större sammanhang. Det handlar om hela kommunens budget och verksamhetsuppföljning. När och var det sker beror på hur »årshjulet« ser ut i kommunen. Det finns många varianter på det, men grovt sett följer de flesta mönstret planer-

1. Referenskostnaden kallades tidigare för strukturårsjusterad standardkostnad.

ing, uppföljning och åtgärder (beslut). Nedan finns som exempel den så kallade styrsnurran.² Snurran visar att det är en kontinuerlig process som vare sig har en början eller ett slut och där medborgarnas/brukarnas behov av verksamhet utgör grunden för kommunens existensberättigande. De olika delarna är beroende av varandra. För att utveckla planeringsprocessen krävs uppföljning och analys. Analysen kan ge svar på om vi tillämpar rätt mål, om vi fördelar resurserna rätt och om vi gör rätt saker. Eventuella åtgärder påverkar ju i sin tur också planeringsprocessen.

Figur 2. Planering, uppföljning och analys, åtgärder
Styrsnurra



Källa: Guide för planering, uppföljning/analys och åtgärder i kommunövergripande styrning, Sveriges Kommuner och Landsting.

Uppdraget att tillhandahålla äldreomsorg regleras i socialtjänstlagen. Det handlar till stor del om stöd och hjälp i hemmet och om särskilda boendeformer. Kommunen fattar beslut om bistånd till personer som är i behov av stöd. Ytterst är det personens behov som avgör omfattningen av biståndet. På en övergripande nivå blir de kommunala variationerna mycket stora. Det beror inte minst på att förutsättningarna är olika vad gäller demografi, hälsa och geografiska förhållanden. Men även den politiska ambitionsnivån varierar mellan olika verksamheter och därmed kan även biståndsbesluten se olika ut givet den enskilda personens behov. Olika kommuner kan till exempel ha olika syn på hur länge det är lämpligt att bo kvar hemma och när det är lämpligt med särskilt boende. När väl biståndsbeslutet är fattat kommer vi till utförandet. Här är personalens utbildning och kompetens, planering, schemaläggning, lokalernas utformning med mera viktiga för hur produktiv eller effektiv verksamheten kommer att bli.

I den här rapporten riktar vi in oss på »uppföljning och analys«. Det gäller att få tag på den information som kommunen behöver för att på ett rättvisande sätt se utvecklingen över tid, kunna jämföra sig med andra och även se om de egna målen nås. Indikatorer för det senare bör, för att underlätta uppföljningen, bestämmas och börja samlas in när målen sätts. Det mest intressanta, men också det svåraste, är att få fram orsakerna till de avvikelser som kommer fram.

2. Se skl.se/demokratiledningstyrning/kvalitetstyrforlojapputveckla/uppfoljningochanalys.

Figur 3. Styrhulets »Sök orsaker« inom uppföljning och analys
Del av styrsnurra



Källa: Guide för planering, uppföljning/analys och åtgärder i kommunövergripande styrning, Sveriges Kommuner och Landsting.

Hur kan en kommunvis analys på verksamhetsnivå göras?

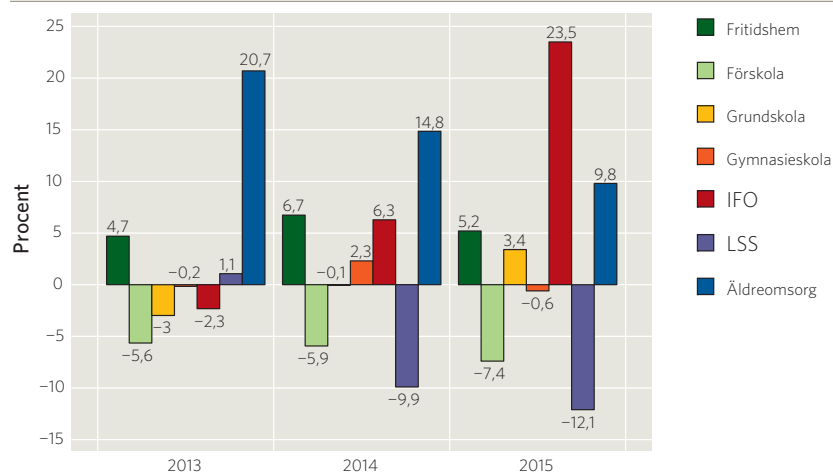
Rapportens fokus är på indikatorer och jämförelser utifrån ett kostnadsperspektiv, men det betyder inte att kvalitetsperspektivet får glömmas bort. I avsnittet »Jämföraren« som beskriver verktyget med samma namn finns även nyckeltal för kvalitet.

En utgångspunkt kan vara att på ett övergripande sätt titta på kostnadsavvikelser för alla stora verksamheter i kommunen. Man ska dock inte utesluta en analys av en verksamhet som har en låg eller negativ nettokostnadsavvikelse. Men en verksamhet med höga kostnader och som inte är medvetet prioriterad bör hamna högt i prioriteringslistan för åtgärder.

Kommunens kostnader per invånare varierar bland annat beroende på strukturella kostnadsskillnader som gör att behovet av kommunala verksamheter är högre eller lägre än riksgenomsnittet.

Strukturella kostnader är sådana kostnader som beror på faktorer som kommunerna själva inte kan påverka, till exempel åldersstrukturen, invånarnas sociala bakgrund, den geografiska strukturen med mera.

Diagram 30. Vårdgårdar, nettokostnadsavvikelse (relativ nettokostnad/referenskostnad) 2013–2015
Procent



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Kommunens nettokostnad erhålls genom att minska kostnaderna för en viss verksamhet med verksamhetens intäkter. Se exemplet Vårgårda i diagram 30.

En positiv avvikelse mellan nettokostnad och referenskostnad innebär att kommunen har en kostnadsnivå som är högre än vad strukturen motiverar, en negativ avvikelse visar det omvända. Den största nettokostnadsavvikelsen i Vårgårda är inom verksamheten äldreomsorg åren 2013 och 2014. År 2015 finns den största avvikelsen inom individ- och familjeomsorgen. Det är en liten verksamhet inom kommunen med få individer inblandade, det gör att kostnader och därmed nettokostnadsavvikelsen kan variera mycket mellan åren.

Nettokostnadsavvikelsen inom äldreomsorgen har minskat de senaste tre åren, men är fortfarande relativt stor. Det innebär att kommunen har en högre kostnad för äldreomsorgen än vad som motiveras av dess struktur. Detta kan bero på medvetna politiska beslut, där man valt att satsa extra resurser på äldreomsorgen. Det kan också bero på bristande effektivitet.

Nettokostnadsavvikelse – det mest sammanfattande måttet

I detta avsnitt beskrivs metoden för framtagande av referenskostnad och nettokostnadsavvikelse. Slutligen förs även ett resonemang kring hur nettokostnadsavvikelsen kan analyseras.

Det kan vara problematiskt att få fram relevanta kostnadsnyckeltal för en sådan komplex och omfattande verksamhet som äldreomsorgen. Nedan redovisar vi några nyckeltal för fyra kommuner med vitt skilda förutsättningar; Gällivare, Nykvarn, Stockholm och Vårgårda.

Kostnads måttet kronor per invånare är det enklaste kostnads måttet. I Gällivare kostar äldreomsorgen nästan fyra gånger så mycket per invånare som i Nykvarn. Måttet indikerar mest vilken befolkningssammansättning som kommunen har. Ett mindre trubbigt mått är »äldreomsorgskostnad per 65 år och äldre«. Men även kostnadsspridningen inom gruppen 65+ år är mycket stor. En nybliven pensionär förväntas i de flesta fall ha ett litet behov av äldreomsorg, medan en 90-åring i genomsnitt kostar runt 300 000 kronor per år. Kostnaden per 80-åring eller brukare är därför ett något mer träffsäkert mått, om man efterfrågar ett mått som uttrycker kostnaden per individ. Med detta mått minskar kostnadsskillnaderna till 20 procent mellan Gällivare och Nykvarn.

Tabell 2. Olika mått på äldreomsorgens kostnader 2015

Kronor per invånare om inte annat anges

| | Nettokostnad, kr/inv | Kostnad, kr/inv 65+ | Kostnad ÄO, kr/inv 80+ | Kostnad/brukare, hemtjänst | Kostnad/brukare, särskilt boende |
|-----------|-------------------------|------------------------|---------------------------|-------------------------------|-------------------------------------|
| Gällivare | 17 561 | 81 562 | 302 555 | 360 071 | 834 285 |
| Nykvarn | 5 300 | 37 057 | 234 833 | 81 784 | 1 300 854 |
| Stockholm | 7 800 | 62 981 | 236 494 | 221 088 | 736 150 |
| Vårgårda | 10 343 | 57 898 | 245 260 | 305 409 | 682 990 |

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

De nämnda kostnads måtten beaktar huvudsakligen demografiska skillnader och tar varken hänsyn till skillnader i brukarnas behov eller produktionsförutsättningar såsom långa avstånd eller tätortsgrad. Dessutom kan huvudmannskapet för hemsjukvård skilja sig åt, vilket försvårar kostnadsjämförelsen mellan kommunerna.

Hur referenskostnad och nettokostnadsavvikelse beräknas

Det enda nyckeltal som tar hänsyn till de enskilda kommunernas demografi, individernas skilda behov och bebyggelsestruktur är den så kallade **referenskostnaden**. Den bygger på kostnadsutjämnningen och indikerar vad äldreomsorgen *borde* kosta, enligt kostnadsutjämnningssystemet, om kommunen bedriver äldreomsorgen med genomsnittlig ambitionsnivå och effektivitet.

Genom att jämföra referenskostnaden och den faktiska kostnaden erhålls nyckeltalet **nettokostnadsavvikelse**. Detta är det mest sammanfattande enskilda nyckeltalet, eftersom det tar hänsyn till såväl till demografi, individernas skilda behov som produktionsförutsättningar som geografi och lönenivåer.

I det följande kommer en beskrivning av hur nettokostnadsavvikelsen beräknas.

Steg 1: Kommunens relativa nettokostnad

I första steget jämförs den enskilda kommunens nettokostnad för äldreomsorg med riksgenomsnittet. Gällivare har en faktisk kostnad på 17 561 kronor per invånare, vilket jämförs med rikets kostnad på 10 052 kronor per invånare. Gällivare har följaktligen en kvot på 1,75 och är alltså 75 procent dyrare än genomsnittskommunen. Vårgårda har 3 procent högre kostnader än riket och Nykvarn 47 procent lägre.

Tabell 3. Faktisk äldreomsorgskostnad år 2015 för Gällivare, Nykvarn, Stockholm och Vårgårda kommuner

Kronor per invånare om inte annat anges

| | Nettokostnad (kr/inv) | Relativ kostnad |
|--------------|-----------------------|-----------------|
| Gällivare | 17 561 | 1,75 |
| Nykvarn | 5 300 | 0,53 |
| Stockholm | 7 800 | 0,78 |
| Vårgårda | 10 343 | 1,03 |
| Riket | 10 052 | 1,00 |

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Steg 2: Kommunens referenskostnad

I nästa steg mäts kommunens äldreomsorgsbehov i relation till riksgenomsnittet genom den så kallade referenskostnaden³. Den består av kostnadsutjämnningens delmodell för äldreomsorg och andra kostnadsutjämningsfaktorer som kan kopplas till äldreomsorg. En viktig skillnad mot andra nyckeltal är att referenskostnaden inte mäter de faktiska verksamhetskostnaderna, utan enbart kommunens behov av äldreomsorg enligt kostnadsutjämnningen. Behovet beräknas utifrån att kommunerna bedriver verksamheten med genomsnittlig ambitionsnivå och effektivitet.

Referenskostnadens tyngst vägande variabel är andelen äldre i kommunen. För varje äldre ges följande ersättning enligt tabellen nedan. Det är stora skillnader mellan de olika äldres ålderskompensation. En ogift 90-åring ger 260 000 kronor i kompensation, medan en gift 65-79-åring bara ger 7 000 kronor.

Tabell 4. Kompensation efter ålder och civilstånd

Kronor per individ

| Giftna | | | Ej giftna | | |
|----------|----------|---------|-----------|----------|---------|
| 65-79 år | 80-89 år | 90-w år | 65-79 år | 80-89 år | 90-w år |
| 6 948 | 47 954 | 129 050 | 27 875 | 124 042 | 258 227 |

Källa: Förordning om kommunalekonomisk utjämnning 2004:881.

3. Referenskostnaden kallades tidigare för strukturårsjusterad standardkostnad.

Därutöver finns det variabler som tar hänsyn till skillnader i ohälsa, andelen äldre med utländsk bakgrund samt merkostnader för institutionsboende i glesbygd och resor i hemtjänst.

Ohälsovariabeln utjämnar för skillnader i dödlighet mellan enskilda kommuner. En lägre genomsnittslivslängd förväntas medföra större behov av äldreomsorg jämfört med genomsnittskommunen.

En annan variabel är andelen äldre som är födda utanför Norden i respektive kommun. Denna grupp antas ha en sämre hälsa och därmed ha ett större behov av äldreomsorg. Dessutom krävs särskilda insatser för att utföra omsorgen på vårdtagarens modersmål. Varje utomnordiskt född person genererar därför ett tillägg på fem procent jämfört med svenskfödda äldre.

Den tredje variabeln syftar till att utjämnar för skillnader i merkostnader för särskilt boende i glesbygd. Långa avstånd och låg tätortsgrad antas leda till högre kostnader för särskild boende.

En fjärde komponent utjämnar för merkostnader för personalens resor och små hemtjänstenheter. Merkostnaderna beräknas för resor till invånare 80 år och äldre som bor fem kilometer eller längre bort från en fiktivt utplacerad servicepunkt.

Referenskostnaden för äldreomsorgen består, förutom den ovan nämnda äldreomsorgsmodellen, även av delmodellerna för löner, bebyggelsestruktur och befolkningsutveckling. De sista benämns »övriga delmodeller« i tabell 5 nedan.

I tabellen redovisas utfallet för Gällivare, Nykvarn, Stockholm och Vårgårda kommuner. Totalt har Gällivare en referenskostnad på 13 221 kronor per invånare. Detta är vad Gällivares äldreomsorg bör kosta enligt kostnadsutjämnningen, givet genomsnittlig ambition och effektivitet. Riksgenomsnittet är 10 052 kronor per invånare. Gällivares relativa behov är sålunda 1,32 ($=13\,221/10\,052$), vilket innebär att kommunen har 32 procent större behov av äldreomsorg än genomsnittskommunen.

Nykvarn har en avsevärt yngre befolkning än riket och får därför en låg ålderskostnad, 5 700 kr per invånare. Vårgårdas relativa referenskostnad är 6 procent lägre än riket. På motsvarande sätt är Stockholms äldreomsorgsbehov 16 procent lägre och Nykvarns behov 43 procent lägre.

Tabell 5. Referenskostnad 2015, per variabel
Kronor per invånare

| | Relativt behov | Referens-kostnad | Ålders-ersättning | Merresor hemtjänst | Säbo glesbygd | Språk | Ohälsa | Övriga delmodeller |
|-------------------|----------------|------------------|-------------------|--------------------|---------------|----------|----------|--------------------|
| Gällivare | 1,32 | 13 221 | 12 630 | 206 | 9 | -33 | 296 | 113 |
| Nykvarn | 0,57 | 5 736 | 5 660 | -46 | -13 | -20 | 99 | 56 |
| Stockholm | 0,84 | 8 418 | 8 338 | -62 | -13 | 19 | -94 | 229 |
| Vårgårda | 0,94 | 9 423 | 9 614 | 88 | -13 | -25 | -121 | -120 |
| Vägt medel | 1 | 10 052 | 10 052 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Steg 3: Nettokostnadsavvikelse (relativ nettokostnad / referenskostnad)

I tredje och sista steget jämförs kommunens relativa nettokostnad med deras relativa referenskostnad (behov) och visar kommunens nettokostnadsavvikelse, som kan anges i både procent och kronor. En positiv nettokostnadsavvikelse innebär att kostnaderna är större än vad behovet enligt utjämnningen indikerar. En negativ nettokostnadsavvikelse ska tolkas som att kostnaderna är lägre än vad behovet indikerar.

Tabellen nedan visar således att Gällivare har 33 procent eller 78 miljoner kronor högre kostnader för äldreomsorgen än indikerat. Vårgårda har 10 procent högre kostnader, motsvarande 9 miljoner. Stockholm har däremot 7 procent (572 miljoner) lägre kostnader än vad behovet enligt utjämningsystemet indikerar.

Tabell 6. Relativ nettokostnad, referenskostnad och nettokostnadsavvikelse 2015
Kronor per invånare om inte annat anges

| | Nettokostnad, kr/inv | Relativ netto- kostnad | Relativ referens- kostnad | Nettokost- nadsavvikelse | Miljoner kronor |
|-----------|-------------------------|---------------------------|------------------------------|-----------------------------|--------------------|
| Gällivare | 17 561 | 1,75 | 1,32 | 33 % | 78 |
| Nykvarn | 5 300 | 0,53 | 0,57 | -8 % | -5 |
| Stockholm | 7 800 | 0,78 | 0,84 | -7 % | -572 |
| Vårgårda | 10 343 | 1,03 | 0,94 | 10 % | 9 |

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Hur kan nettokostnadsavvikelsen analyseras?

Det är väsentligt att en kommun med hög positiv nettokostnadsavvikelse inte per automatik betraktas som ineffektiv eller att negativ avvikelse är detsamma som en effektiv kommun. Därför listar vi några frågor som kan underlätta analysen.

1. Vilket ansvar har kommunen för hemsjukvården?

För det första behöver det kommunala huvudmannskapet analyseras. Har kommunen ett större eller mindre ansvar än genomsnittskommunen? Historiskt har huvudmannskapet skiljt sig mellan kommunerna. Det har främst gällt hemsjukvården i ordinärt boende. Under senare år har dock ansvaret överfört till kommunerna i samtliga län, utom Stockholms läns landsting, varför skillnaderna till stor del har utjämnats.

Att kommunerna i Stockholms län inte är huvudmän för hemsjukvården i ordinärt boende innebär att deras nettokostnadsavvikelse bör vara något bättre än kommuner i andra län. Ovan visade vi att Stockholm stad har en negativ nettokostnadsavvikelse på sju procent, vilket motsvarar 570 miljoner kronor. Detta är en överskattning, eftersom Stockholm stad inte ansvarar för hemsjukvården. Givet en skatteväxling på 15 öre, så skulle Stockholm stad uppskattningsvis överta kostnader på 330 miljoner kronor. Nettokostnadsavvikelsen skulle därmed minska till ungefär 240 miljoner kronor.

Även bland kommuner som övertagit ansvaret kan uppdraget skilja sig åt beroende på vilket gränssnitt som har valts gentemot landstinget. I vissa län har kommunerna ansvar för alla hemsjukvårdspatienter, oavsett ålder och diagnos. Dessa skillnader är dock begränsade.

2. Vilken effektivitet, ambitionsnivå och skattesats har kommunens äldreomsorg?

En avgörande faktor för nettokostnadsavvikelsen är vilken ambitionsnivå som kommunen har för äldreomsorg. Är exempelvis personaltätheten hög? Om kommunen satsar mycket på verksamheten, så försämras nettokostnadsavvikelsen.

Ambitionsnivån beror till stor del på kommunens skattesats. En hög skattesats möjliggör såklart en högre ambitionsnivå, vilket i sin tur gör att kostnaderna ökar i förhållanden till referenskostnaden och att nettokostnadsavvikelsen försämras.

3. Får kommunen något strukturbidrag?

Nettokostnadsavvikelsen varierar kraftigt mellan kommunerna. Spännvidden ligger mellan -28 till 50 procent. Det innebär att den »billigaste« kommunen ligger 28 procent under vad den borde göra enligt kostnadsutjämnningen och den »dyraste« 50 procent över.

En observation är dock att många kommuner som har relativt kostsam verksamhet också får ett strukturbidrag. Strukturbidraget är ett eget system inom utjämnningssystemet (precis som inkomstutjämnningen och kostnadsutjämnningen), som tillkom år 2005. Anledningen var att kostnadsutjämnningssystemet kraftigt förändrades genom att delmodellerna **befolkningsunderlag** och **närings- och sysselsättningsåtgärder** som ansågs vara regionalpolitiska togs bort. Detta medförde att vissa kommuner, främst i landsbygd, fick ett försämrat utfall. För att kompensera inrättades strukturbidraget till dessa sextiotalet kommuner. Denna förändring gjorde att kommunerna med strukturbidrag fick en kraftigt försämrade referenskostnad och nettokostnadsavvikelse.

Om man analyserar kommuner med strukturbidrag, så har de i regel en hög nettokostnadsavvikelse. En sannolik orsak kan vara att dessa kommuner inte anpassat faktiska kostnader efter det försämrade utfallet i kostnadsutjämnningen. Det har inte heller varit nödvändigt, eftersom kommunerna till stor del kompenseras genom strukturbidraget.

Av exempelkommunerna får Gällivare ett strukturbidrag på cirka 5 000 kronor per invånare. Om strukturbidraget skulle inkluderas i referenskostnaden minskar kommunens nettokostnadsavvikelse från 33 procent till 21 procent.

4. Är kostnadsutjämnningen träffsäker?

En fjärde fråga som man bör ställa sig är om kostnadsutjämnningen är tillförlitlig. Det är SKL:s bedömning att delmodellen för äldreomsorg har en hög träffsäkerhet. Den tar, som ovan beskrivits, hänsyn till åldersstrukturen, skilda behov bland brukare och produktionsvillkor. Sammantaget förklarar delmodellen 80 procent av skillnader i faktisk kostnad mellan kommunerna.

Jämförelse med andra

Med analysen av nettokostnadsavvikelsen får vi ett hum om hur kommunen ligger till kostnadsmässigt för äldreomsorgen relativt vad den »borde« kosta. Om kommunen anser att kostnaderna ligger för högt och vill åtgärda detta är frågan var inom äldreomsorgen som det ska göras. I den delen ger nettokostnadsanalysen inget stöd, det är nu jämförelser med andra kommuner kommer in.

Jämförelser av ekonomin är viktigt för att fånga den egna kommunens effektivitet och utveckling. Jämförelser med andra och jämförelser som tar hänsyn till kommunens förutsättningar är ett bra sätt att skapa en bild av kommunens nuläge och kunna värdera både om rådande kostnader är rimliga, och om målen för verksamheten är rimliga. En annan möjlighet som skapas av jämförelser med andra är tillgången till goda exempel, samarbeten och kunskapsutbyten.

Vi kommer nu att beskriva hur en analys kan gå till med hjälp av en kommun och en grupp kommuner som liknar denna kommun. Vi har valt Vårgårda kommun som exempel.

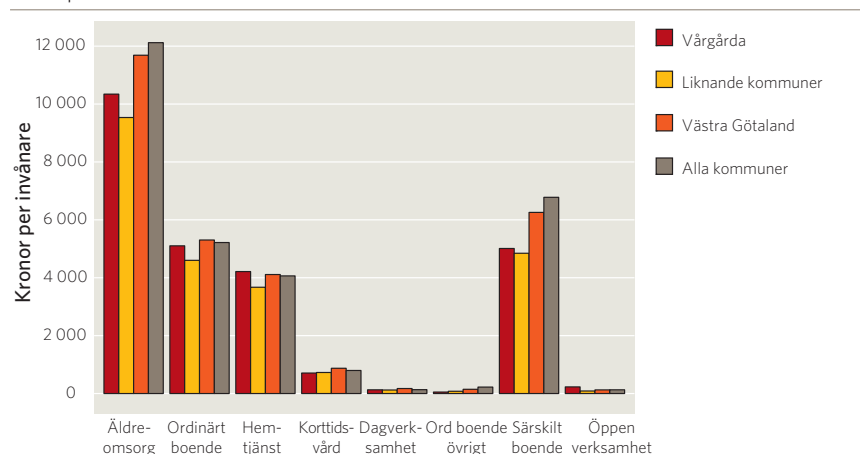
Vilka kommuner ska vi jämföra oss med? Vanligt är att kommuner jämför sig med grannkommunerna. Det behöver inte vara fel, det kräver dock att man reder ut vilka strukturella skillnader som föreligger mellan den egna kommunen och de man jämför sig med.

Ett annat sätt är att istället välja att jämföra sig med kommuner som har likartade strukturella förutsättningar. I kommun- och landstingsdatabasen (KOLADA) finns det möjlighet att använda färdiga likhetsgrupper. Man får välja hur många kommuner man vill jämföra sig med, vi har valt de sju kommuner som har mest likartad struktur.

Likhetsgruppen grundar sig på om kommunen har huvudmannskapet för hemsjukvården med 60 procents vikt, referenskostnaden för äldreomsorg i kronor per invånare med 30 procent och med totalt antal invånare med 10 procents vikt. Gnosjö, Lilla Edet, Trosa, Gnesta, Skurup, Höör och Kumla är de kommuner som liknar Vårgårda kommun mest när det gäller äldreomsorg. Jämförelsen kan göras med var och en av kommunerna eller med genomsnittet för de valda kommunerna. Vi har valt genomsnittet.

I nedanstående exempel, där nettokostnaderna för äldreomsorgens olika delar jämförs, görs kostnadsjämförelsen även med genomsnittet för kommunerna i länet och riket. Med nettokostnad avses bruttokostnad minus bruttointäkt. Avser samtliga regiformer.

Diagram 31. Jämförelse mellan kostnader av äldreomsorgens delar
Kronor per invånare



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

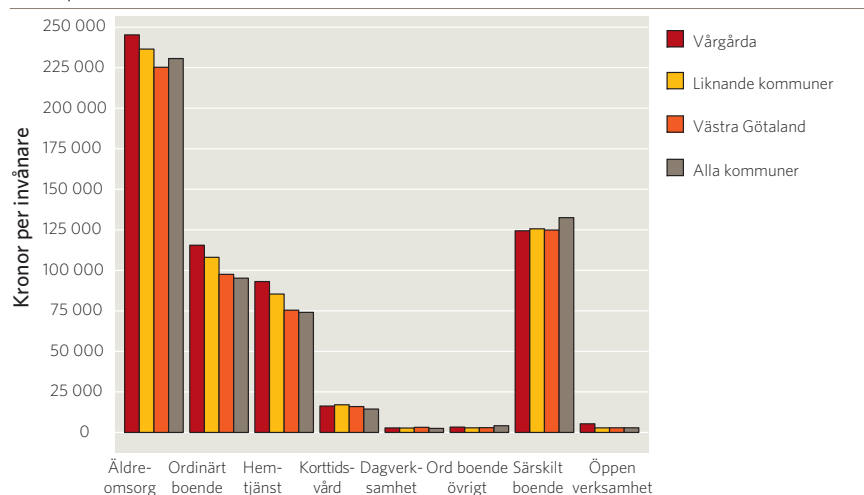
Här kan man se att Vårgårda har högre kostnader än liknande kommuner, men lägre än genomsnittet för riket och länet. Kostnaderna är högre än liknande kommuner särskilt inom hemtjänst. Kostnaderna är något högre även för särskilt boende. Jämförelsen med riket och länet är mindre intressant i detta sammanhang, eftersom demografin påverkar mycket och ser väldigt olika ut i olika kommuner. Därför är en jämförelse av kostnaderna per invånare 80+ mer relevant än per invånare.

I diagram 32 redovisas bruttokostnad minus interna intäkter och försäljning till andra kommuner och landsting (så kallad VKV-kostnad). Jämförelsen görs med kostnader för äldreomsorgens delar per invånare 80+ i kommunen, liknande kommuner för äldreomsorg, genomsnitt för länet och genomsnitt för riket.

Det framgår att de totala kostnaderna för äldreomsorgen per invånare 80+ är högre i Vårgårda, jämfört med alla tre jämförelsegrupper. Det skiljer 8 777 kronor per invånare 80+ (245 260–236 483) för liknande kommuner. Det blir totalt i kronor $8\,777 \cdot 538$ (antal invånare 80+ i Vårgårda) = 4 722 026 kronor. Det betyder att det kostar knappt 5 miljoner kronor mer att bedriva äldreomsorg för personer över 80 år i Vårgårda jämfört med liknande kommuner. Detta rimmar ganska väl med nettokostnadsanalysen, så de liknande kommunerna bör vara lämpliga för fortsatt analys. Skillnaden jämfört med länet och riket

Diagram 32. Jämförelse mellan kostnader av äldreomsorgens delar

Kronor per invånare 80 år och äldre



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

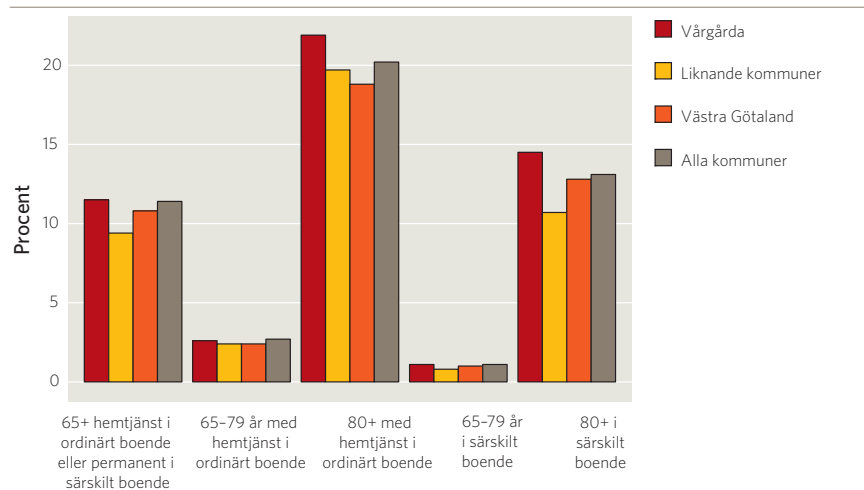
är ännu större. Är kvaliteten bättre, är det ett politiskt medvetet val eller beror det på något annat?

Sedan kan man gå vidare och bryta ned äldreomsorgskostnaderna i delverksamheter för att se var kommunen avviker mest. I diagram 32 framkommer till exempel att det är inom ordinant boende/hemtjänst som den största differensen finns. Vad gäller särskilt boende är kostnaderna marginellt lägre i kommunen än i liknande kommuner.

En delförklaring till kostnadsnivån när man jämför åldersgruppen är andelen brukare inom olika åldersgrupper. I diagram 33 framgår andelen brukare inom hemtjänst och särskilt boende.

Diagram 33. Andel brukare inom äldreomsorg

Procent

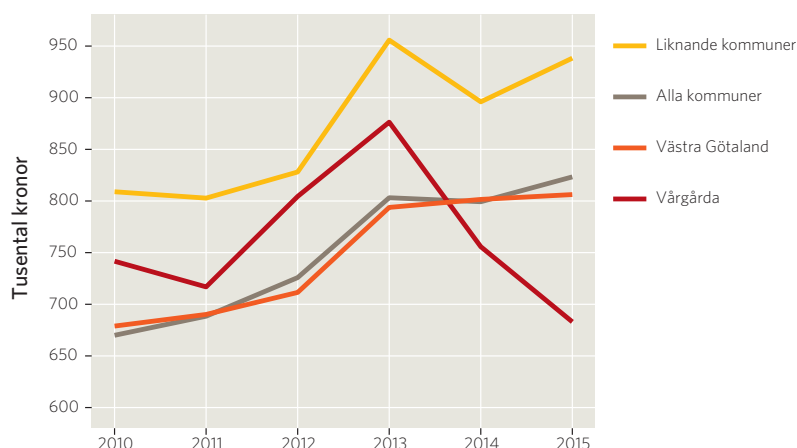


Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

I gruppen 80+ är andelen brukare högre i Vårgårda än i liknande kommuner i både hemtjänst och särskilt boende. Detta kan vara en förklaring till att kostnaderna är högre inom hemtjänsten än i liknande kommuner. Antingen kan behoven av äldreomsorg vara högre eller så kan biståndsbedömningen göras annorlunda. Detta kan vara något att jämföra och undersöka vidare. Jämfört med riket och kommunerna i länet är det inte lika entydigt.

Diagram 34. Jämförelse av kostnader för särskilt boende

Kronor per brukare



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

En viktig jämförelse är kostnaden per brukare. Fördelningen mellan hemtjänst och särskilt boende försvårar en jämförelse mellan kostnaden per brukare i respektive boendeform, eftersom målgruppen kan skilja sig åt.

Om hemtjänsten är dyrare per brukare jämfört med andra kan det bero på att de som beviljats hemtjänst är mer vårdkrävande än liknande och övriga kommuner.

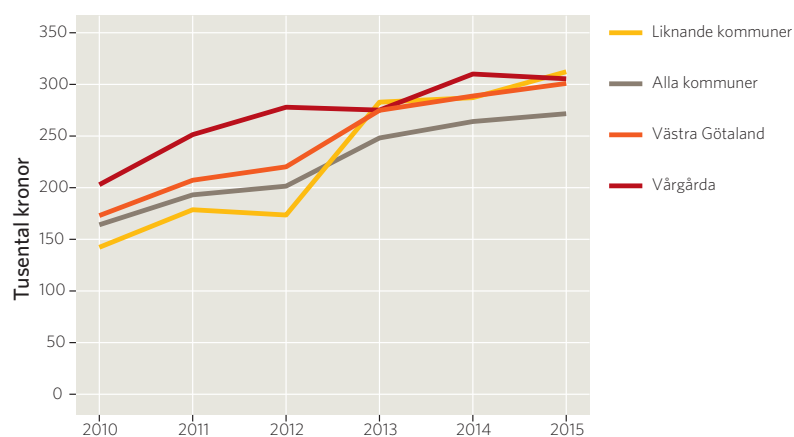
Kostnader för särskilt boende är lägre än övriga jämförelsegrupper, vilket skulle kunna tyda på att de som beviljats särskilt boende är mindre vårdkrävande i Vårgårda.

Det har varit liknande resultat i Vårgårda de senaste åren, med höga kostnader för hemtjänst. Sedan 2013 har kostnaderna för särskilt boende sjunkit för Vårgårda, medan kostnaden fortsatt att öka för hemtjänst. Vad beror de minskade kostnaderna per brukare inom särskilt boende de senaste åren på? Har kommunen vidtagit åtgärder?

För detta mått, kronor per brukare krävs att både kostnadsuppgifterna i räkenskapsammandraget och antalsuppgifterna (till Socialstyrelsen) är kor-

Diagram 35. Jämförelse av kostnader inom hemtjänsten

Kronor per brukare



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

rekt redovisade, i annat fall kan resultatet bli missvisande. Sedan 2014 kan man följa individstatistiken i Socialstyrelsens statistikdatabas för äldreomsorgen. Se diagram 34 och 35.

Vad är det som kostar?

Uppdelat på delverksamhet är det särskilt boende och hemtjänst som i kostnadsredovisningen är de stora delarna av äldreomsorgen.

Tabell 7. Kostnader för äldreomsorg

Miljarder kronor och procent

| | Miljarder kronor | Procent |
|--|------------------|---------|
| Insatser i ordinärt boende inkl korttidsboende | 48 | 42 |
| Särskilt boende/annat boende | 64 | 57 |
| Öppen verksamhet | 2 | 1 |
| Summa? | 114 | |

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Uppdelat på kostnadsslag dominerar personalkostnaderna (55 procent), köp av varor och tjänster (22 procent) och lokalkostnader (8 procent). Merparten av »köp av varor och tjänster« utgörs också av personalkostnader, vilket sammantaget ger 77 procent.

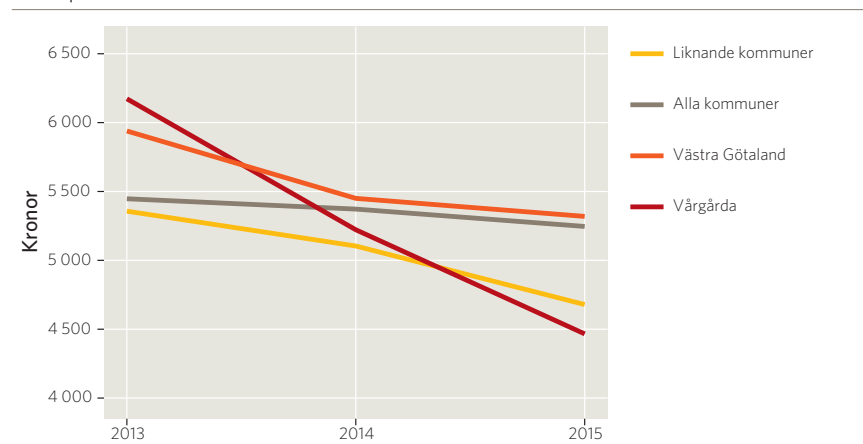
Vad gäller intäktssidan finns det med rådande taxesytem inte mycket intäkter att hämta från avgifterna som brukarna betalar. Inom äldreomsorgen uppgår avgifterna till knappt 4 procent av kostnaderna.

Lokalkostnader

Lokalkostnader redovisas för äldreomsorgen per invånare över 65 år som helhet i KOLADA. Dessa kostnadsuppgifter kan användas för en vidare analys av kostnadsskillnaderna. Vårgårdas lokalkostnader fördelat på 65+ har minskat de senaste tre åren. Detta kan vara något för kommunen att undersöka vidare. En förklaring är att antalet 65+ har ökat kraftigt dessa år (gäller även för riket, men i mindre grad). Denna jämförelse påverkas också av hur mycket av verksamheten som köps av externa utförare. Då bokförs det som köp av verk-

Diagram 36. Bruttokostnad för lokaler inom äldreomsorg

Kronor per invånare 65 år och äldre



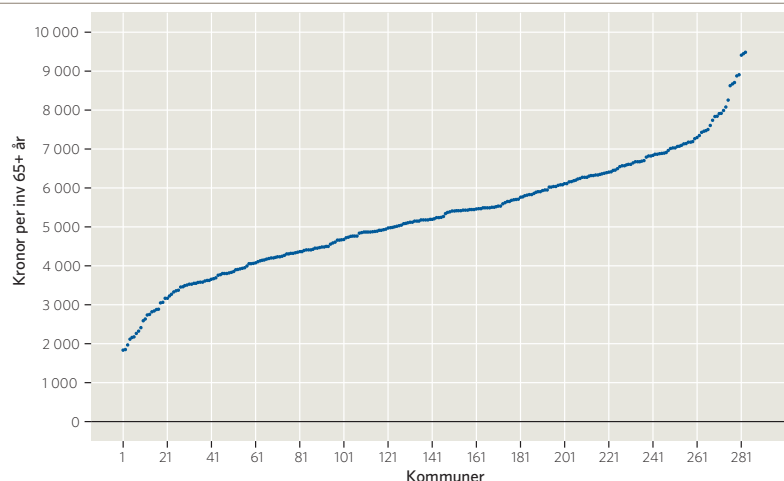
Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

samhet även det som avser till exempel lokalkostnader. Se diagram 36 på sidan 39.

Spridningen för lokalkostnader mellan kommunerna är stor. Exkluderat för ytterligheterna rör det sig från 1 800 till drygt 9 000 kronor per invånare 65+. Går det att lita på dessa uppgifter?

Diagram 37. Lokalkostnader per kommun 2015

Kronor per invånare 65 år och äldre



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Ett smörgåsbord – vad ska jag välja?

Hur ska valen av nyckeltal gå till och vad finns det för analys hjälp att tillgå? En ansats är att först se vilken eller vilka verksamheter som sticker ut. Om det *inte* stämmer med kommunens uppfattning eller ambitioner är den verksamheten en bra kandidat för en djupare analys. Nedan listas några hjälpmedel som kan underlätta analyserna.

Den här typen av analyser väcker ofta fler frågor än svar. Det gäller att inte ge upp utan gå vidare med egna analyser. Ligger nivån för öppen verksamhet i linje med den politiska ambitionen? Är riktlinjerna tydliga för biståndsbedömarna vad gäller antal timmar i hemtjänsten och för att få särskilt boende? Är det lätt/svårt att få hemtjänst/särskilt boende jämfört med andra kommuner? Är det stor variation mellan biståndsbedömarna? Är antalsuppgifterna som kommunen lämnar till Socialstyrelsen korrekta? Är inrapporteringen till SCB:s räkenskapssammandrag riktig på verksamhetsnivå? (Tänk på att äldreomsorg avser insatser enligt SoL och HSL för personer som är 65 år och äldre inklusive äldre med funktionsnedsättning, men också andra verksamheter för äldre där inget individuellt biståndsbeslut krävs.) Hur ofta följs tiden inom hemtjänsten upp? Görs det månadsuppföljning inom äldreomsorgens olika delverksamheter?

Jämföraren

I *Jämföraren* får du tillgång till färdiga nyckeltalsurval för såväl kommunen som enskilda enheter (till exempel skolor, vårdcentraler eller äldreboenden). Du kommer till *Jämföraren* från KOLADAs startsida kolada.se genom att välja din kommun eller ditt landsting i sökfältet. Först kommer en Översikt för kommunen/landstinget. Här visas finansiella nyckeltal, verksamhetsöversikter och personalnyckeltal. På fliken »Befolkning m.m.« visas nyckeltal för hållbar utveckling, befolkningsutveckling samt valresultat. De olika verk-

samhetsområdena kan studeras närmare med hjälp av utvalda nyckeltal för »Kvalitet och resultat« samt för »Resurser«. På Verksamhetsflikarna kan delverksamheter och olika perspektiv ses, till exempel äldreomsorg.

Under respektive verksamhetsområde finns ofta enhetsflikar. Enhetsdata finns för kommuner inom grundskola, gymnasium och äldreomsorg. Här visas nyckeltal för resultat på enhetsnivå. Ett stapeldiagram ger en snabb överblick. Färgerna ger en första bild av resultatet där grönt betyder gott läge i jämförelse med andra. Grå färg betyder att det saknas data för ett eller flera nyckeltal det året. Genom att klicka på »Visa underliggande data« får du se de ingående nyckeltalen i en tabell.

Nyckeltalen grupperas i tre färger. Grön färg betyder att det är bland de 25 procent bästa värdena i riket, gult betyder att man befinner sig bland de 50 procent i mitten, medan röd färg betyder ett värde bland de 25 procent sämsta i landet.

Se kolada.se/?_p=jamforelse

Boxanalys äldreomsorg

I KOLADA går det också att göra så kallade boxanalyser. Syftet är att stegvis, på ett intuitivt sätt, bena upp verksamheten i mindre beståndsdelar för att hitta var skillnaderna finns någonstans. Boxanalysen lämpar sig bäst »live«, det vill säga att man sitter framför datorn eller att man blir upplyst i grupp via en ljuskanon, inte på papper. Nedan finns dock två skärmdumpar för att visa hur analysen kan gå till.

Även boxanalysen utgår från nettokostnadsavvikelsen vilken jämförs med den eller de kommuner man har valt att jämföra sig med. I det här fallet har vi valt att göra jämförelsen med de likhetsutsökta kommunerna med avseende på äldreomsorg. Nettokostnaderna är 8 procent högre (808 kronor per invånare) i Vårgårda än i de liknande kommunerna. Skillnaden i VKV-kostnad är något högre (817 kr), vilket förklaras av att Vårgårda har något högre avgiftsintäkter.

Figur 4. Boxanalys; vård och omsorg om äldre
Kronor per invånare



Källa: Kolada.

Därefter kan man klicka sig vidare i de boxar som har en pil åt höger (>) vid rubrikhuvudet (pilen syns ej i figuren ovan). Går vi vidare med kostnaderna fördelat på invånare 80+ framgår det att kostnaderna för ordinärt boende och öppen verksamhet avviker mest. Sedan fortsätter vi ytterligare med enbart hemtjänst (då ingår inte korttidsvård, dagverksamhet och övrig äldreomsorg). Det

visar sig att en högre andel 80+ beviljas hemtjänst i Vårgårda och även att antalet beviljade timmar är högre. Däremot är medelåldern för personer med hemtjänst i stort sett lika i jämförelsekommunerna, så det är ingen förklaring till de högre kostnaderna.

Figur 5. Boxanalys; kostnad för hemtjänst

Kronor per invånare 80 år och äldre, andel i procent, per år samt antal



Källa: Kolada.

Det finns också uppgifter om kostnaden per brukare. Men vi vet att antalsstatistiken inte är tillförlitlig i många kommuner, så därför måste man iaktta försiktighet.

Se kolada.se/?_p=workspace/boxanalys

Koll på hemtjänsten

Det finns en handledning som SKL och RKA tagit fram med syfte att analysera hemtjänstens kostnader. Förutom handledningen finns vissa kommunvisa uppgifter i en Excel-fil, andra uppgifter får man fylla i själv. Dessutom finns ett antal analysfrågor att utgå från.

En betydande del av hemtjänstens kostnader är personalkostnader. Det innebär att en kommun som har höga kostnader för hemtjänsten också har höga personalkostnader. Sedan kan orsakerna till höga personalkostnader och mycket personal variera. Kostnaden påverkas av den tid eller de insatser som biståndshandläggaren beviljar. Av betydelse är också hur stor del av hemtjänstpersonalens totala arbetstid som kommer brukarna tillgodo, det vill säga hur effektivt hemtjänsten kan planeras och utföras. Detta tas upp i analyshandledningen som är tänkt att vara till stöd inom såväl beställar- som utförarledet i kommunen. Avsikten är att visa på några faktorer som väsentligt påverkar kostnaderna för hemtjänsten.

Analysen görs inom tre olika delar där det går att finna förklaringar till varför hemtjänstens kostnad per brukare ser ut som den gör: uppdrag, biståndsbedömning samt utförande. Handledningen är avsedd att användas återkommande för att över tid kunna följa utvecklingen av hemtjänstens kostnad och de faktorer som påverkar den.

Se skl.se/demokratiledningstyrning/kvalitetstyrafoljaupputveckla/kommunensskvalitetikorthet/hemtjanstkostnaderanalys

Kostnad per brukare

Kostnad per brukare (KPB) är en metod som kopplar ihop ekonomi och verksamhet. Metoden beräknar kostnaden för olika insatser inom omsorgen om äldre och personer med funktionsnedsättning. Eftersom den bygger på avidentifierade individdata får du ett gediget analysunderlag med uppgifter på både individ- och enhetsnivå. KPB utgår från en gemensam standard, vilket innebär att du också får kvalitetsgranskade nyckeltal för jämförelse med andra kommuner. Cirka 70 kommuner är med i KPB. Att införa KPB i kommunen kräver stora insatser i tid och engagemang.

Se skl.se/kpb

Vad kostar verksamheten?

Kommunernas kostnadsutveckling 2010–2015

Vad kostar verksamheten i Din kommun? (VKV) är en rapportserie från Sveriges Kommuner och Landsting som efter 25 år av redovisade *Bokslut* år 2013 gick i graven i sin ursprungliga form som tabellsamling.

Denna rapport, som beskriver kommunernas kostnadsutveckling mera övergripande, ersätter den gamla VKV, och har döpts om till *Vad kostar verksamheten?* Vi tror att tiden är mogen för att lyfta arbetet med jämförelser till en ny nivå där användandet av publika databaser är en naturlig del och där fokus flyttas till analysen av nyckeltalen.

Hur står det till med ekonomin och vad kostar olika verksamheter i en kommun? För politiker, tjänstemän och allmänhet kan det vara intressant att analysera den egna kommunen, men också att kunna jämföra sig med andra. För att kunna angripa analysen behöver vi veta vilka nyckeltal som bör användas, hur jämförelserna kan systematiseras och organiseras och vilka kommuner jämförelserna kan göras med.

Ambitionen med denna rapport är inte att leverera färdiga svar utan att stödja de kommuner som vill använda systematiska kostnadsjämförelser i sin analys. Först presenteras och analyseras den övergripande utvecklingen för ett antal nyckeltal, för att sedan fördjupas i området äldreomsorg med en analys och tips kring hur analysen på det lokala planet kan fortsätta.

Vad kostar verksamheten? finns bara för nedladdning och kan hämtas från Sveriges Kommuner och Landstings webbutik via skl.se

Ladda ned på www.skl.se/publikationer.
Pris gratis, enbart för nedladdning
ISBN 978-91-7585-084-9
ISSN 1100-6943