

I jämförelse med andra

I jämförelse med andra

Innehåll

Att använda Kommundatabasen	3
Kommundatabasen.....	3
Användarstudier	3
Ekonomisk stress i Haga	4
Skola och barnomsorg	4
Äldreomsorg	5
Individ- och familjeomsorg	6
Vad beror det på?	7
Äldreomsorg i enskild regi	9
Gemensamt utbildningscenter	12
Personaltäthet och meritvärden i skolan.....	14
Kommunstorlek och kostnader.....	18
Kommunernas vård och omsorg om äldre.....	18
Skola och barnomsorg.....	20
Individ- och familjeomsorg	21
Summering	21
Avslutningsvis	22

Att använda Kommundatabasen

Kommundatabasen

Sedan juni år 2003 finns Kommundatabasen tillgänglig på Internet (www.kommundatabas.se). Kommundatabasen innehåller nyckeltal som belyser kommuners verksamhet i kostnads-, produktions- och kvalitetstermer. För närvarande finns nyckeltal som belyser kommunernas skola och barnomsorg, vård och omsorg om äldre, individ- och familjeomsorg samt omsorg om funktionshindrade. Kommundatabasen syftar till att underlätta jämförelser av kommuners kostnader, produktion och kvalitet inom olika verksamheter. Databasen syftar även till att möjliggöra övergripande effektivitetsanalyser. Ansvarig för att utveckla och kvalitetssäkra databasen är Rådet för Kommunala Analyser och Jämförelser (RKA).

En av RKA:s uppgifter är att verka för att Kommundatabasen används. Ett uttryck för denna strävan är att databasen tillhandahålls kostnadsfritt på Internet. Ett annat är att rådets kansli och ledamöter i olika sammanhang sprider information om databasen. Ytterligare ett uttryck för ambitionen är att rådet givit Kommunforskning i Västsverige (KFi) i uppdrag att åskådliggöra hur Kommundatabasen kan användas i praktiken.

Användarstudier

KFi:s uppdrag är att visa hur Kommundatabasen kan användas för att kasta ljus på vanliga frågor som ställs kring kommuners verksamhet och ekonomi. Fem studier eller exempel på hur Kommundatabasen kan användas i praktiken presenteras i denna rapport. Studierna visar att databasen oftast inte ger slutgiltiga svar på frågorna men den ger en god utgångspunkt för nya välgrundade frågor som kan besvaras med djupare analys.

Avsikten med de fem analys exempel som presenteras här, är att visa hur Kommundatabasen kan användas på ett enkelt sätt. Av den anledningen görs inga studier med avancerad dataanalys. (För de

användare som har kunskaper om statistisk databehandling är emellertid Kommundatabasen en ypperlig datakälla.) Eftersom syftet med rapporten är att visa hur databasen kan användas och inte att redovisa skillnader mellan olika kommuner, är kommunerna anonymiserade i rapporten. I ett fall har vi skapat en fiktiv kommun.

I den första studien redovisas hur en kommun som har kostnadsproblem använder Kommundatabasen för att undersöka om någon verksamhet har ökat sina kostnader särskilt mycket och om de har höga kostnader i jämförelse med andra kommuner. I studien identifieras vilken verksamhet som förefaller ha störst kostnadsproblem och en fördjupad analys genomförs inom denna verksamhet.

I den andra studien är scenen en kommun där en stor andel av kommunens äldreomsorg drivs i enskild regi. Då kostnaderna för äldreomsorgen har ökat kraftigt under ett år ställer man frågan hur det är i andra kommuner med motsvarande lösningar. Är problemen desamma även där? Frågan besvaras genom att kostnader och standardkostnader för äldreomsorg jämförs sinsemellan och över tid.

Den tredje studien handlar om en kommun som får problem när en stor arbetsplats utlokaliseras från kommunen. De som mister sina arbeten är lågutbildade och måste vidareutbildas. Genom uppgifter i Kommundatabasen kan kommunens företrädare orientera sig om tillståndet både i den egna kommunen och i andra kommuner, framförallt när det gäller utbildningsnivåer och utbildningsinsatser.

Hur ser det övergripande sambandet ut mellan personaltäthet och meritvärden i grundskoleverksamhet? Det är en fråga som är i fokus i den fjärde studien. I studien undersöks om meritvärdena påverkas av graden av personaltäthet. Samband söks i ett antal utvalda kommuner samt i kommungrupper av olika slag. Studien utgör ett bra exempel på att man inte får frestas att dra alltför långtgående slutsatser av intressanta samband eller avsaknad av samband.

Har små kommuner högre eller lägre kostnader för olika verksamheter än större kommuner? Är det bra att vara stor, liten eller någonstans mittemellan om man enbart ser till kostnaderna? Hur kostnader-

na varierar med kommunstorlek blir belyst i det femte och sista exemplet. Ett antal kostnadsmått och standardkostnadsmått jämförs med avseende på kommuners invånarantal. •

Ekonomisk stress i Haga

I Haga kommun råder ekonomisk stress. I budgetarbetet måste det skäras i kommunens kostnader. De stora verksamhetsområdena skola och barnomsorg, äldreomsorg samt individ- och familjeomsorg ska granskas. Budgetberedningen vill ta reda på om kommunens kostnader för dessa tre verksamhetsområden i jämförelse med andra kommuner är höga och om kostnadsökningarna i Haga har varit större än i andra kommuner.

Skola och barnomsorg

Ur Kommundatabasen hämtas uppgifter om kommunens kostnader per invånare för skola och barnomsorg. De ställs mot de genomsnittliga kostnaderna i förortskommuner, vilket är den kommungrupp som Haga kommun tillhör, och riket i sin helhet. De sätts även i relation till standardkostnaderna i Haga, förortskommunerna och riket. En kommuns standardkostnad är den i kostnadsutjämningsystemet beräknade kostnaden för kommunens verksamhet vid genomsnittlig servicenivå, avgiftsnivå och effektivitet.

Av tabell 2.1 framgår att kostnaderna i Haga kommun under den studerade perioden stiger mer än riksgenomsnittet och snittet i förortskommuner. Ökningen i Haga är nära 4400 kronor per invånare

medan motsvarande ökning i riket är drygt 2200 kronor och i förortskommunerna nära 2800 kronor. Procentuellt stiger kostnaderna i Haga med 21 procent under perioden medan de stiger med 17 procent i förortskommunerna och 15 procent i riket. Den största skillnaden i kostnadsökning äger rum 2000 då kostnaderna ökar med sju procent i Haga men endast tre procent i förortskommunerna och riket.

Frågan är om denna högre kostnadsökningstakt i Haga kan förklaras av strukturförhållanden eller om kostnadsökningarna är ett resultat av minskande effektivitet eller högre servicenivå i kommunen. En indikation ges om de verkliga kostnaderna sätts i relation till standardkostnaderna. Dessa redovisas längre ner i tabell 2.1. Där framgår hur kostnaderna i Haga, förortskommunerna och riket "bör" utvecklas.² För Haga ökar standardkostnaden med 19 procent mellan 1999 och 2002. Motsvarande procent-sats för förortskommunerna är 14 procent och för riket 15 procent. Det förefaller därigenom vara opåverkbara strukturella faktorer som ligger bakom en del av de ökade kostnaderna i Haga.

Detta blir tydligt när Hagas verkliga kostnader för skola och barnomsorg sätts i relation till standardkostnaden (se längst ner i tabell 2.1). Kvoten förän-

Tabell 2.1. Kostnad och standardkostnad (kr) per invånare för skola och barnomsorg i Haga, förortskommuner och riket 1999–2002.

	1999	2000	2001	2002	Ökning 1999–2002
Kostnad (kr) per invånare för skola och barnomsorg					
Haga	15900	17037	18395	19298	3398
Förortskommuner (vägt)	16169	16695	17832	18930	2761
Riket (vägt)	15152	15600	16476	17372	2220
Procentuell ökning av kostnaden					
Haga		7	8	5	21
Förortskommuner (vägt)		3	7	6	17
Riket (vägt)		3	6	5	15
Standardkostnad (kr) per invånare för skola och barnomsorg ¹					
Haga	12704	15102	16076	15102	2398
Förortskommuner (vägt)	13130	15008	15892	15010	1880
Riket (vägt)	11429	13134	13876	13115	1686
Procentuell ökning av standardkostnaden					
Haga		19	6	-6	19
Förortskommuner (vägt)		14	6	-6	14
Riket (vägt)		15	6	-5	15
Relationen verkliga kostnader och standardkostnader					
Haga	1,25	1,13	1,14	1,28	
Förortskommuner (vägt)	1,23	1,11	1,12	1,26	
Riket (vägt)	1,33	1,19	1,19	1,32	

dras en del över tid men ligger hela tiden 0,02 enheter högre än i förortskommunerna och mellan 0,04 och 0,08 enheter högre än i riket. Tre slutsatser kan dras:

1. Kostnaderna för skola och barnomsorg i Haga ligger högre än i andra förortskommuner, vilket kan förklaras med högre servicenivå eller lägre effektivitet.
2. Kostnaderna har – utöver den del som förklaras av strukturförhållandena – inte ökat mer i Haga än i förortskommunerna under den studerade perioden.

3. Kostnaderna i riket är högre, vilket kan förklaras med högre servicenivå eller lägre effektivitet, men skillnaden minskar över tid.

Äldreomsorg

Haga kommuns kostnad per invånare för äldreomsorg framgår av tabell 2.2. Där redovisas även motsvarande kostnader för förortskommuner och riket. Dessa verkliga kostnader ställs mot standardkostnaden på liknande sätt som ovan.

¹ Skillnaden mellan 1999 och 2000 beror till stor del på förändrade principer för att beräkna standardkostnaden.

² Givet att standardkostnaden fångar de opåverkbara strukturella faktorerna.

Tabell 2.2. Kostnad och standardkostnad (kr) per invånare för äldreomsorg i Haga, förortskommuner och riket 1999–2002.

	1999	2000	2001	2002	Ökning 1999–2002
Kostnad (kr) för äldreomsorg per invånare					
Haga	5752	5987	6100	6320	568
Förortskommuner (vägt)	4599	4505	5437	5863	1264
Riket (vägt)	7070	6999	7796	8454	1384
Procentuell ökning av kostnaden					
Haga		4	2	4	10
Förortskommuner (vägt)		-2	21	8	27
Riket (vägt)		-1	11	8	20
Standardkostnad (kr) för äldreomsorg per invånare					
Haga	5046	5243	5479	5750	704
Förortskommuner (vägt)	4421	4654	4971	5267	846
Riket (vägt)	6800	7097	7514	7927	1127
Procentuell ökning av standardkostnaden					
Haga		4	5	5	14
Förortskommuner (vägt)		5	7	6	19
Riket (vägt)		4	6	5	17
Relationen verkliga kostnader och standardkostnader					
Haga	1,14	1,14	1,11	1,1	
Förortskommuner (vägt)	1,04	0,97	1,09	1,11	
Riket (vägt)	1,04	0,99	1,04	1,07	

Kostnaden per invånare för äldreomsorg är i Haga under den studerade perioden genomgående högre än i förortskommuner men lägre än i riket. Kostnadsökningstakten är, år 2000 undantaget, lägre än i förortskommunerna och riket. Sammantaget under perioden understiger kostnadsökningstakten vida förortskommunernas och rikets. I Haga ökar kostnaderna med tio procent medan de ökar med 27 procent i förortskommunerna och 20 procent i riket.

Standardkostnadens utveckling samma period visar att kostnaderna i Haga "borde" ha ökat med 14 procent. Motsvarande ökning för förortskommunerna och riket är 19 respektive 17 procent. Det är alltså i någon mening rimligt att kostnaderna ökar långsammare i Haga.

Av relationen mellan verkliga kostnader och standardkostnader framgår att Haga kommun, förortskommunerna och riket blir allt mer lika varandra

men att Hagas kvot är i minskande medan jämförelsegruppernas kvot är i ökande. Två slutsatser kan därmed dras:

1. Hagas kostnader per invånare för äldreomsorg – justerat för strukturförhållanden – har varit högre än i förortskommuner och riket men är nu något lägre än i förortskommunerna.
2. Haga kommun har varit framgångsrik med att hålla nere kostnaderna för äldreomsorg men baserat på föreliggande data går det inte att avgöra om förändringen beror på ökad effektivitet eller lägre servicenivå.

Individ- och familjeomsorg

Haga kommuns verkliga kostnader och standardkostnader för individ- och familjeomsorg framgår av tabell 2.3. Där presenteras även motsvarande uppgifter för förortskommuner och riket.

Tabell 2.3. Kostnad och standardkostnad (kr) per invånare för individ- och familjeomsorg i Haga, förortskommuner och riket 1999–2002.

	1999	2000	2001	2002	Ökning 1999–2002
Kostnad (kr) för individ- och familjeomsorg per invånare					
Haga	2843	3186	2836	3362	519
Förortskommuner (vägt)	2328	2565	2447	2496	168
Riket (vägt)	2703	2918	2725	2851	148
Procentuell ökning av kostnaden					
Haga		12	-11	19	18
Förortskommuner (vägt)		10	-5	2	7
Riket (vägt)		8	-7	5	5
Standardkostnad (kr) per invånare för individ- och familjeomsorg					
Haga	1812	1941	1925	2036	224
Förortskommuner (vägt)	2291	2325	2320	2416	125
Riket (vägt)	2468	2546	2565	2657	189
Procentuell ökning av standardkostnaden					
Haga		7	-1	6	12
Förortskommuner (vägt)		1	0	4	5
Riket (vägt)		3	1	4	8
Relationen verkliga kostnader och standardkostnader					
Haga	1,57	1,64	1,47	1,65	
Förortskommuner (vägt)	1,02	1,1	1,05	1,03	
Riket (vägt)	1,1	1,15	1,06	1,07	

Kostnaderna för individ- och familjeomsorg är under hela den studerade perioden högre i Haga än i jämförelsegrupperna. Under 2001 sker en väsentlig kostnadsminskning som överstiger minskningarna i förortskommunerna och riket. I övrigt ökar kostnaderna mer i Haga. I synnerhet är skillnaderna påtagliga 2002 då kostnadsökningen var 19 procent i Haga, 7 procent i förortskommunerna och 5 procent i riket.

Av standardkostnadernas utveckling framgår att det är "rimligt" att kostnaderna i viss utsträckning ökar mer i Haga. Standardkostnaden ökar med 12 procent under den studerade perioden. I jämförelsegrupperna är ökningen 5 respektive 8 procent.

De mest påfallande skillnaderna återfinns i tabellens nedre del där relationen mellan de verkliga kostnaderna och standardkostnaderna redovisas. I Haga kommun ligger kvoten hela perioden mellan 1,57 och 1,65. I förortskommunerna ligger motsvarande

värde mellan 1,02 och 1,1 och i riket mellan 1,06 och 1,15.

Slutsatsen som kan dras är att kostnaderna för individ- och familjeomsorg i Haga vida överstiger kostnaderna i jämförelsegrupperna även sedan hänsyn tagits till standardkostnaderna. Det kan bero på hög servicenivå, på låg effektivitet eller på en kombination.

Vad beror det på?

Det är alltså i första hand inom individ- och familjeomsorgen som kostnadsnivån i Haga kommun utmärker sig. En fördjupad analys kan ge vissa indikationer på vad det är som driver upp kostnaderna inom detta område. Sex nyckeltal som belyser kvalitet och ambitionsnivån i verksamheten analyseras. De redovisas i tabell 2.4.

Det första nyckeltalet avser andelen placerade barn som placeras på institution istället för i familjehem.

Av det nyckeltalet framgår att andelen barn som institutionsplaceras är högre i Haga än motsvarande andel i förortskommuner och riket. Det andra nyckeltalet visar att Haga kommuns kostnad (per invånare

0–20 år) för uppsökande och förebyggande verksamhet samt öppna insatser för barn och unga ligger lägre än i jämförelsegrupperna. Skillnaden är påfallande.

Tabell 2.4. Nyckeltal inom individ- och familjeomsorgen år 2002, Haga, förortskommuner och riket.

	2002
Andel (%) placerade på institution av totalt placerade barn	
Haga	55,6
Förortskommuner (vägt)	33,7
Riket (vägt)	26,6
Kostnad (kr) för uppsökande och förebyggande verksamhet samt öppna insatser för barn och unga per invånare 0–20 år	
Haga	562
Förortskommuner (vägt)	1315
Riket (vägt)	1252
Kostnad (kr) för uppsökande och förebyggande verksamheter samt öppna insatser riktade mot missbruk bland vuxna per invånare	
Haga	300
Förortskommuner (vägt)	257
Riket (vägt)	368
Utbetalt ekonomiskt bistånd (kr) inkl introduktionsersättning till flyktinghushåll per månad och hushåll	
Haga	4643
Förortskommuner (vägt)	5160
Riket (vägt)	5238
Utbetalt socialbidrag (kr) per månad och hushåll	
Haga	2303
Förortskommuner (vägt)	2515
Riket (vägt)	2493
Genomsnittlig kostnad (kr) per vård dygn på institution för barn och unga	
Haga	4419
Förortskommuner (vägt)	3144
Riket (vägt)	3283

Av det tredje nyckeltalet framgår att Hagas kostnad per invånare för uppsökande och förebyggande verksamheter samt öppna insatser riktade mot missbruk bland vuxna är högre än för förortskommuner i allmänhet men lägre än för riket i sin helhet. Det fjärde nyckeltalet avser utbetalt ekonomiskt bistånd inklusive introduktionsersättning till flyktinghushåll per månad och hushåll. Haga kommun ligger lägre

kostnadsmissigt än de övriga förortskommunerna och riket.

Det femte nyckeltalet visar Haga kommuns kostnad för utbetalt socialbidrag per månad och hushåll. Haga ligger även avseende detta nyckeltal kostnadsmissigt lägre än jämförelsegrupperna. Det sjätte nyckeltalet – genomsnittlig kostnad per vård dygn på institution för barn och unga – visar att Haga kom-

mun har en högre genomsnittlig placeringskostnad än jämförelsegrupperna. Skillnaderna är ganska stora.

Sammanfattningsvis konstateras att kommunen satsar jämförelsevis mindre resurser på förebyggande,

uppsökande och öppna insatser samtidigt som andelen institutionsplacerade, liksom styckkostnaden på dessa placeringar, är hög. En fördjupad analys kring hanteringen av institutionsplaceringar av barn kan vara motiverad i Haga kommun. •

Äldreomsorg i enskild regi

I Tegersta kommun drivs en stor andel av äldreomsorgen i enskild regi. I samband med beslutet att konkurrensutsätta verksamheten togs det ett beslut om att en ekonomisk utvärdering skulle genomföras efter fem år. De fem åren har passerat med råge när en politiker påminner chefen för äldreomsorgen om att det är dags att genomföra utvärderingen. Förutom att utvärderingen är beslutad sedan tidigare har dessutom äldreomsorgens kostnader ökat kraftigt. Politikern undrar om det finns anledning att tro att det är dyrare för kommuner att anlita enskilda vårdgivare. Omsorgsförvaltningens controller får i uppdrag att granska verksamhetens kostnader och hur

de har utvecklats i Tegersta jämfört med andra kommuner. Han får även direktiv om att titta närmare på kostnader och kostnadsutveckling i kommuner som har konkurrensutsatt sin äldreomsorg.

Controllern inleder uppgiften med att undersöka vilka kostnader Tegersta kommun har haft för sin äldreomsorg åren 2001 till 2003. Han tar också reda på vilka standardkostnader kommunen har haft under samma period. Som tidigare har förklarats är standardkostnaden en i kostnadsutjämningsystemet beräknad kostnad för verksamheten vid genomsnittlig servicenivå, avgiftsnivå och effektivitet. Uppgifterna presenteras i tabell 3.1.

Tabell 3.1. Kostnad för äldreomsorg och standardkostnad för äldreomsorg per invånare i Tegersta kommun år 2001–2003.

	År 2001	År 2002	År 2003	Ökning 2002 (%)	Ökning 2003 (%)
Kostnad (kr) för äldreomsorg/inv	4503	5602	5950	24,4	6,2
Standardkostn. (kr) för äldreomsorg/inv	4674	5141	-	10,0	-

När det gäller förhållandena i Tegersta var kostnadsökningen 2002 24,4 procent och 2003 6,2 procent. Den kraftiga ökningen 2002 innebar att Tegerstas faktiska kostnader översteg den beräknade standardkostnaden med 461 kronor per invånare.

Controllern vill nu skaffa sig en överblick över kostnadsutvecklingen i resten av landet men han är i

första hand intresserad av hur utvecklingen ser ut i stora drag och inte i enskilda kommuner. I Kommun databasen hämtar han därför uppgifter om de genomsnittliga kostnaderna och standardkostnaderna i åtta län. Han inhämtar även uppgifter om de genomsnittliga kostnaderna i riket.

Tabell 3.2. Kostnad för äldreomsorg per invånare i Tegersta kommun, i åtta län och i riket.

Område	Kostnad (kr) för äldreomsorg per invånare (vägt medelvärde)				
	År 2001	År 2002	År 2003	Förändring 2002 (%)	Förändring 2003 (%)
Tegersta	4503	5602	5950	24,4	6,2
Stockholms län	6430	6994	6975	8,8	-0,3
Östergötlands län	6930	7689	8011	11,0	4,2
Skåne län	7435	8176	8452	10,0	3,4
Dalarnas län	9009	9540	9913	5,9	3,9
Västerbottens län	8799	9544	9825	8,5	2,9
Kalmar län	9097	9379	10030	3,1	6,9
Västra Götalands län	8065	9089	9100	12,7	0,1
Västernorrlands län	9821	10364	11211	5,5	8,2
Riket	7796	8454	8689	8,4	2,8

Enligt tabell 3.2 har Tegerstas kostnader under år 2002 ökat betydligt mer än genomsnittet i något av de län han jämför med. Samma förhållande gäller när Tegersta jämförs med riket i stort. Det län som har haft den största genomsnittliga ökningen är Västra Götalands län (12,7 procent) men den ökningen är ändå knappt hälften av Tegerstas 24,4 procent. Även 2003 ökar kostnaderna mer än i de flesta jämförelsenheterna. Undantaget är genomsnittet i Kalmar län.

Genom att undersöka differensen mellan den verkliga kostnaden och standardkostnaden i Tegersta och jämförelsenheterna skapar kontrollern förutsättningar för att bedöma hur stor del av kostnadsökningen som är betingad av strukturella omständigheter. Dessa differenser sammanställer han i en särskild tabell (tabell 3.3).

Tabell 3.3. Kostnad för äldreomsorg och standardkostnad för äldreomsorg per invånare i Tegersta kommun, i åtta län och i riket.

Område	År 2001			År 2002		
	Kostnad (kr) för äldreomsorg per invånare	Standardkostnad (kr) för äldreomsorg per invånare	Differens	Kostnad (kr) för äldreomsorg per invånare	Standardkostnad (kr) för äldreomsorg per invånare	Differens
Tegersta	4503	4674	-171	5602	5141	461
Stockholms län	6430	6147	283	6994	6433	561
Östergötlands län	6930	7655	-725	7689	8051	-362
Skåne län	7435	7714	-279	8176	8083	93
Dalarnas län	9009	8760	249	9540	9216	324
Västerbottens län	8799	7434	1365	9544	7831	1713
Kalmar län	9097	8938	159	9379	9372	7
Västra Götalands län	8065	7551	514	9089	7901	1188
Västernorrlands län	9821	8639	1182	10364	9061	1303
Riket	7796	7514	282	8454	7927	527

När kontrollern analyserar resultatet av sammanställningen ser han en stor spridning bland måtten. Differenserna mellan kostnader och standardkostnader ser mycket olika ut i de olika länen. Den minsta avvikelsen ser han i Kalmar län (7 kr år 2002) och den största i Västerbottens län (1 713 kr år 2002). Differensen i Tegersta kommun (461 kr) år 2002 mindre än genomsnittet i riket (527 kr). Tegersta är dock den enhet som ökar differensen mellan verklig kostnad och standardkostnad näst mest mellan 2001 och 2002.

När kontrollern nu har skaffat sig en överblick över kostnadsbilden i landet i stort övergår han till att jämföra Tegersta med andra kommuner där en

stor del av äldreomsorgen drivs i enskild regi. En fråga han vill få besvarad är om dessa kommuner har haft kostnadsökningar motsvarande Tegerstas. Ytterligare en fråga han ställer rör relationen mellan standardkostnader och faktiska kostnader i jämförelsekommunerna. Då standardkostnader för år 2003 inte kan erhållas i dagsläget avgränsar han sin jämförelse till åren 2001 och 2002. Genom att använda Kommundatabasens funktion "Hitta lika och mest olika kommuner" tar han fram de tio kommuner som har den största andelen äldreomsorg i enskild regi. För sju av dessa finns kompletta mått som är möjliga att analysera vidare.

Tabell 3.4. Kostnad för äldreomsorg och standardkostnad för äldreomsorg per invånaren i Tegersta kommun och i sju kommuner med hög andel äldreomsorg i enskild regi.

Område	År 2001			År 2002			
	Kostnad (kr) för äldreomsorg per invånare	Standardkostnad (kr) för äldreomsorg per invånare	Differens	Kostnad (kr) för äldreomsorg per invånare	Standardkostnad (kr) för äldreomsorg per invånare	Differens	Kostnadens förändring 2002 (%)
Torskogom	8925	8273	652	9545	8639	906	6,9
Tegersta	4503	4674	-171	5602	5141	461	24,4
Kronsala	4088	4249	-161	4681	4664	17	14,5
Trulseby	10270	9190	1080	10697	9404	1293	4,2
Tegsala	5180	4647	533	5493	4908	585	6,0
Ulveby	5694	4791	903	6267	5211	1056	10,1
Evalunda	9578	7354	2224	9673	7813	1860	1,0
Mineborg	6315	6737	-422	6918	7141	-223	9,5
Grupp (vägt medelvärde)	6296	6006	290	6856	6396	460	8,9
Riket (vägt medelvärde)	7796	7514	282	8454	7927	527	8,4

Sammanställningen ovan visar att differensen mellan kostnad och standardkostnad i den studerade gruppen ligger nära motsvarande differenser i riket i stort såväl år 2001 som år 2002. Skillnaden mellan gruppens värde och rikets värde var åtta kronor 2001 och -67 kronor år 2002. När det gäller den kraftiga kostnadsökningen i Tegersta saknas motsvarande ökning bland övriga kommuner i den studerade gruppen. För gruppen var ökningen 8,9 procent

vilket kan jämföras med rikets 8,4 procent. Det framtagna materialet kan därmed inte sägas underbygga en generell slutsats att det är dyrare att ha en hög andel äldreomsorg i enskild regi. Därför måste förklaringen till kostnadsökningen i Tegersta år 2002 samt den ökade differensen mellan kostnad och standardkostnad samma år istället sökas i kommunens inre förhållanden.

Gemensamt utbildningscenter

Företaget Framfak har sedan länge varit ett nav i Bergfors kommun, 150 av kommunens invånare arbetar där. Nu har företaget köpts upp och de nya ägarna kommer att flytta tillverkningen med påföljd att arbetstillfällena i Bergfors försvinner. De som mister sina arbeten är bekymrade liksom kommunens politiker. Merparten av de anställda på Framfak har endast grundskola som högsta utbildning. Det innebär att det kommer att vara extra svårt för dem att få nya arbeten. Med all sannolikhet måste kommunen arrangera en ordentlig utbildningsinsats. Att utbildningsnivån i kommunen generellt sett är låg är något som tjänstemän och politiker har diskuterat tidigare, men man har inte vidtagit några speciella åtgärder eller utrett frågan på något genomgripande

vis. Kommunalrådet kallar nu samman en grupp tjänstemän. Det krävs en strategi för att möta framtiden och i den skall det ingå vuxenutbildning på gymnasial nivå. Kommunalrådet förväntar sig ett förslag från tjänstemännen, utredningssekreteraren Britt är den som får huvudansvar för att ta fram det.

Bergfors tillhör kommungruppen övriga mindre kommuner och har knappt 10 000 invånare. Inledningsvis behöver Britt ett underlag som visar den aktuella situationen avseende utbildningsnivå och utbildningsinsatser i den egna kommunen jämfört med andra kommuner. Genom att söka i Kommundatabasen orienterar hon sig om utbildningsnivån i Bergfors kommun och i olika kommungrupper.

Tabell 4.1. Andel av kommunens invånare i åldern 20–64 år, den 31/12 år 2002 med folkskola eller grundskola som högsta utbildning.

Andel (%) lågutbildade invånare år 2002	
Bergfors kommun	23,8
Storstäder	15,8
Förortskommuner	17,4
Större städer	17,2
Medelstora städer	21,0
Industrikommuner	27,0
Landsbygdskommuner	26,2
Glesbygdskommuner	20,4
Övriga större kommuner	22,9
Övriga mindre kommuner	23,3
Riket	Kan ej beräknas

Enligt tabell 4.1 är 23,8 procent av invånarna i Bergfors lågutbildade, vilket innebär att utbildningsnivån är något lägre än inom den egna kommungruppen "övriga mindre kommuner" (23,3 %). Lägst är dock utbildningsnivån i kommungruppen industrikommuner (27,0 %).

I Kommundatabasen får Britt även bekräftat det som tjänstemän och politiker anat sedan tidigare,

nämligen att Bergfors kommun hittills inte har satsat särskilt mycket på att utbilda vuxna. Enligt Kommundatabasen återfanns 3,1 procent av invånarna i åldern 20–64 år i vuxenutbildning år 2001, vilket kan jämföras med 6,5 procent i riket samma år. För att få en uppfattning om vilka kostnader som kan förväntas för de framtida utbildningsinsatserna granskar hon även utbildningskostnader.

Tabell 4.2. Kostnad (kr) per heltidsstuderande i gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning, (vägda medelvärden kommungrupper).

Kostnad (kr) per heltidsstuderande i gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning år 2002	
Bergfors kommun	22 351
Storstäder	35 788
Förortskommuner	47 179
Större städer	39 396
Medelstora städer	42 539
Industrikommuner	44 205
Landsbygdskommuner	36 009
Glesbygdskommuner	45 355
Övriga större kommuner	39 109
Övriga mindre kommuner	41 123
Riket	40 679

Bergfors kommun har haft låga kostnader per heltidsstuderande jämfört med den egna kommungruppen och med övriga kommungrupper. När Britt diskuterar det med Rikard, som är den som har varit ansvarig för vuxenutbildningen, informerar han henne om att han har haft stora svårigheter att brot-

tas med och att det kan vara en delförklaring till de låga kostnaderna. Exempelvis har det varit svårt att rekrytera utbildade lärare och många deltagare har hoppat av under utbildningen. Även det senare finns det uppgifter om i Kommundatabasen. Britt skaffar sig en översikt över situationen.

Tabell 4.3. Andel (%) kursdeltagare i gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning som vid läsårets slut slutfört kurs (vägda medelvärden, kommungrupper).

Andel (%) Kursdeltagare som fullföljt studier	
Bergfors kommun	70,5
Storstäder	77,0
Förortskommuner	78,1
Större städer	75,4
Medelstora städer	76,9
Industrikommuner	77,7
Landsbygdskommuner	78,9
Glesbygdskommuner	79,8
Övriga större kom	79,7
Övriga mindre kom	79,3
Riket	77,2

Tabell 4.3 bekräftar Rikards iakttagelse. Jämfört med den egna kommungruppen och med övriga kommungrupper har en stor andel, närmare 30 procent, av deltagarna inte fullföljt påbörjad utbildning. Det är troligt att kommunen måste organisera de framtida insatserna på ett nytt sätt, dels för att locka kvalificerad personal som kan genomföra utbildningen och

dels för att få deltagarna att fullfölja den. Britt och Rikard samråder och kommer överens om att söka efter kommuner som visat goda utbildningsresultat för den aktuella gruppen i meningen att många fullföljt utbildningen. I Kommundatabasen hittar de en kommun, Storteg, bland de övriga mindre kommunerna och som ser ut att ha lyckats väl då 84,3 pro-

cent av samtliga deltagare där har fullföljt utbildningen. De tar även reda på Stortegs utbildningskostnader. År 2002 kostade den gymnasiala vuxenutbildningen och påbyggnadsutbildningen 28 082 kronor per heltidsstuderande. Jämfört med andra kommuner har Storteg därmed betydligt lägre kostnader.

Britt och Rikard tar kontakt med Stortegs kommun och gör även ett studiebesök där. En förklaring till de förhållandevis goda resultat som Storteg uppvisar är att de gått samman med några övriga kommuner om ett gemensamt utbildningscenter. Centret har anpassat sina utbildningar efter de målgrupper de vänder sig till och arbetar efter en pedagogisk modell som bygger på en mix av perioder med distansutbildning och perioder då alla deltagare samlas för intensivundervisning. Storteg och Bergfors har lika stor befolkning och i Storteg hade man konsta-

terat att befolkningsunderlaget var för litet för att man skulle kunna erbjuda bra utbildningar till en rimlig kostnad. När Britt tar fram uppgifter för år 2002 för kommuner med 5000–9999 invånare och som visar kostnad (kr) per heltidsstuderande i gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning ser hon att det vägda medelvärdet för gruppen är 44 816 kr. Det verkar alltså vara en god idé att försöka samverka med andra kommuner för att nå en lösning som både är billig och ger goda utbildningsresultat. Via Kommundatabasens kartfunktion hittar Britt fyra kommuner i närområdet vilka har höga kostnader för den gymnasiala vuxenutbildningen och som kan vara potentiella parter att samverka med. Hon sammanställer därefter ett förslag om ett gemensamt utbildningscenter och presenterar det för kommunalrådet. •

Personaltäthet och meritvärden i skolan

I Svenstorps kommun är det återigen dags för budgetarbete. Under en följd av år har några av kommunens verksamheter fått strama åt rejält. Barn- och utbildningsnämnden har känt sig särskilt utsatta, de anser att de år för år har fått stryka på foten till förmån för de andra nämnderna. I år har dock ekonomichefen låtit nämnderna ana att det finns ett visst utrymme i budgeten. Nämnderna skall nu inkomma med sina budgetförslag och i dessa skall även ingå förslag som är tydligt inriktade på att förbättra kvaliteten i något avseende.

Inom Barn- och utbildningsnämnden diskuteras det livligt och viljorna är många. I fokus för samtliga förslag står viljan att förbättra meritvärdet för eleverna i årskurs 9. Under de senaste fem åren har meritvärdet försämrats något för varje år. Vid senaste mätningen var det 197,5 jämfört med 204,9 som var det vägda medelvärdet för riket. Att öka elevernas meritvärde är nödvändigt, inte bara för elevernas egen skull. Det är en viktig angelägenhet även för kommunens utveckling menar samtliga som deltar i diskussionerna. En sak råder det dock oenighet kring

och det är metoden för att genomföra det.

I huvudsak finns det två förslag. Det ena innebär att man skall förändra pedagogiken och att pengar skall satsas i ett utvecklingsprojekt kring detta. Det andra förslaget innebär att i stort sett arbeta som man gör idag men att öka personaltätheten som idag är 7,8 pedagoger per 100 elever. I bägge fallen hävdar förespråkarna att deras respektive metod kommer att förbättra elevernas meritvärden. Problemet ligger i att visa att det faktiskt kommer att bli bättre. När det gäller pedagogiken finns det utvärderingar som kan sammanställas för att skapa en hyfsad uppfattning om vad en förändring av densamma skulle kunna leda till. Skolutvecklaren när förhoppningar om att det ska gå att finna data i Kommundatabasen som belyser huruvida en ökning av personaltätheten kan förväntas förbättra elevernas meritvärde. Han blir också den som tar sig an att söka besvara frågan. Om det visar sig att en ökning kan förväntas förbättra

ra meritvärdet är det också hans uppgift att kalkylera kostnader för en personalförtätning.

Sedan tidigare vet skolutvecklaren att det finns en mängd faktorer som påverkar elevernas meritvärden, exempelvis föräldrarnas utbildningsbakgrund. Vidare skiftar utbildningsnivån inom olika kommungrupper, exempelvis är den låg i industrikommuner och hög i storstadsområden. Det är därför viktigt hur han gör sitt urval i samband med undersökningen. Han beslutar sig för att börja med ett omfattande underlag men att göra en totalundersökning som omfattar Sveriges samtliga kommuner anser han vara att ta i. Istället gör han ett slumpmässigt urval och när han i detta har rensat bort kommuner som saknar vissa av de mått han är intresserad av, återstår 126 kommuner. De tre mått han har tagit fram avser kostnader per elev, personaltäthet och elevernas meritvärden. I nedanstående tabell sammanställs resultatet för år 2002.

Tabell 5.1. Kostnad, personaltäthet och meritvärden i skolverksamhet (medelvärden) år 2002.

Kostnad (kr) exklusive lokaler per elev i skolverksamheten (skolkommun)	Antal pedagogisk personal (årsarbetare)/100 elever i åk 0–9 (skolkommun)	Genomsnittligt meritvärde i åk 9 (betygspoäng)	n=126
40000–44999	8,0	203,7	30
45000–49999	8,1	203,0	60
50000–54999	8,6	201,4	27
55000–	9,2	208,4	9

Enligt tabell 5.1 ökar kostnaderna samtidigt som personaltätheten ökar. Det gäller dock inte elevernas meritvärde. Visserligen återfinns det högsta meritvärdet bland kommuner med hög kostnad men det näst högsta meritvärdet hos kommuner med den lägsta kostnaden och därmed också lägst personaltäthet. Skolutvecklaren gör nu en mer detaljerad sortering av personaltäthet och meritvärde. Av tabell 5.2 framgår att kommunerna med den högsta personaltätheten också har det högsta merit-

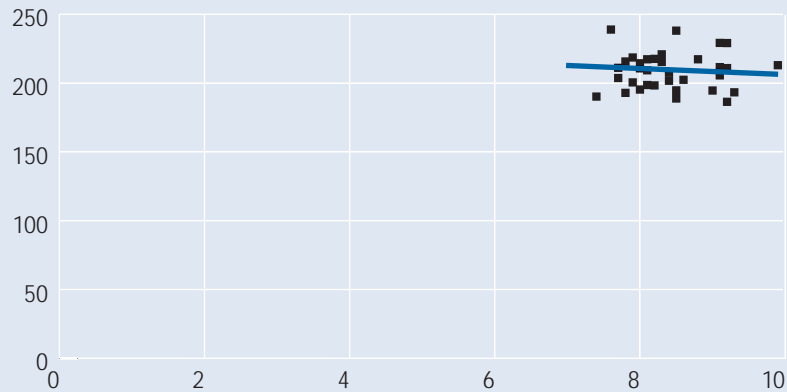
värdet och kommuner med lägst personaltäthet har det lägsta meritvärdet. De värden som ligger däremellan ger dock ingen fingervisning om att det skulle finnas något samband mellan personaltäthet och meritvärde. Det näst högsta meritvärdet återfinns exempelvis i kommuner med den näst lägsta personaltätheten. För att bli säkrare i sin analys presenteras datamängden i ett diagram med en regressionslinje (vilket är en funktion som erbjuds på Kommundatabasens webbplats).

Tabell 5.3. Personaltäthet och meritvärden (medelvärden) i förortskommuner år 2002.

Antal pedagogisk personal (årsarbetare)/100 elever i åk 0-9 (skolkommun)	Genomsnittligt meritvärde i åk 9 (betygspoäng)	n=36
7,1-7,4	203,6	4
7,5-7,9	211,9	11
8,0-8,4	212,3	11
8,5-8,9	203,0	7
9,0-9,4	204,3	3
9,5-	-	-

Diagram 5.2. Sambandet i förortskommuner mellan personaltäthet och meritvärde i årskurs 9, år 2002.

Genomsnittligt meritvärde i åk 9 (betygspoäng), år 2002



Antal pedagogisk personal (årsarbetande)/100 elever i åk 0-9 (skolkommun), år 2002

Diagrammet visar att det direkta sambandet mellan personaltäthet och meritvärde är svagt även inom gruppen förortskommuner. Den uppskattade regressionslinjen är svagt neråtlutande, vilket öppnar upp för den paradoxala tolkningen att meritvärdena kan sjunka om verksamheten tilldelas mer pedagogisk personal. Att dra en sådan slutsats är i enlighet med den reservation som gjordes ovan emellertid felaktigt.

Vad som emellertid kan konstateras är att ett förväntat klart samband mellan personaltäthet och

meritvärde inte går att konstatera. Skolutvecklaren slår fast att det utifrån underlaget är svårt att göra några förutsägelser kring vad som kommer att hända med elevernas meritvärde om Svenstorps kommun satsar på att öka personaltätheten. Barn- och utbildningsnämnden får, baserat på kunskaperna om de lokala förhållandena inom kommunens skolverksamhet, bedöma om det inte är säkrare att satsa de extra resurserna på ett utvecklingsprojekt omfattande den pedagogiska personal som redan är anställd. •

Kommunstorlek och kostnader

Brottby kommun är en kommun med knappt 5 000 invånare. Till skillnad från en del andra småkommuner minskar dock inte kommunens befolkning men det finns en viss skevhet i befolkningsammansättningen; 24 procent av invånarna är 65 år eller äldre. Att befolkningsminskning inte har varit något problem i Brottby beror på att kommunen har haft en viss inflyttning. Något som kan liknas vid en ny "gröna-vägen" med inflyttande barnfamiljer har stabiliserat befolkningsunderlaget. De inflyttande har även engagerat sig politiskt, till en början inom de redan etablerade partierna. Vid senaste valet bildade dock några av dem ett eget parti, Brottby Framtidsparti, och drev sina frågor så framgångsrikt att de fick fyra mandat i kommunfullmäktige. Genom det fick de en vågmästarställning och har alltså kommit att spela en betydelsefull roll i kommunalpolitiken.

För ett halvår sedan väckte Framtidspartiet frågan om ifall kommunen inte var för liten. Man menade att det fanns anledning att diskutera en sammanläggning av Brottby med någon av dess grannkommuner. Sedan dess har diskussionerna varit stormiga varje gång frågan kommit upp till politisk diskussion eller debatterats i lokalpressen. Det finns starka krafter som arbetar emot en sammanläggning. Brottby Framtidsparti har från början hävdat att det finns en bruksmentalitet i Brottby som stänger ute inflyttande och att detta hindrar kommunens utveckling. Andra argument för en sammanläggning har partiet egentligen inte fört fram. Stämningen har infekterats allteftersom debatten fortskridit och andra viktiga kommunala frågor har kommit i skymundan.

För att stämma i bäcken och gå Framtidspartiet till mötes har kommunalrådet beslutat att anlita en oberoende konsult, Lillemor. Kommunrådet, som i det tysta sympatiserar med tanken om en sammanläggning, tror att debatten kan ändra riktning om mer sakliga skäl än bruksmentalitet förs fram som diskussionsunderlag. Konsultens uppgift blir därför att i sin utredning ta fasta på ekonomiska förhållan-

den och ställa dem i relation till kommunstorlek.

Hon får tydliga direktiv om att helt bortse från kvalitetsaspekter. "Kvalitet får vi diskutera senare, nu är det plånboken det gäller", säger kommunalrådet. Mer precist vill han veta om det kan förväntas vara ekonomiskt lönsamt för kommunen och därmed för dess invånare att bo i en kommun med fler än 5000 invånare. I debatten kring sammanläggning har det aldrig förts på tal vilken av de fem grannkommunerna som skulle vara en lämplig part vid en eventuell sammanläggning.

Lillemor inser att det finns väldigt många fler faktorer än kommunstorlek som inverkar på kommuners kostnader men är ändå väldigt nyfiken på vilket resultat en analys som bortser från sådana faktorer kan ge för resultat. För att få data till sin utredning söker hon sig till Kommundatabasen. Ambitionen är att finna uppgifter om på vilket sätt kostnaderna varierar i kommuner med olika storlek. Hon finner en del intressanta nyckeltal vilka beskriver 1) vård och omsorg om äldre, 2) skola och barnomsorg samt 3) individ- och familjeomsorg i kostnadstermer.

Kommunernas vård och omsorg om äldre
Det första verksamhetsområde som Lillemor intresserar sig för är äldreomsorg. Hon undersöker hur kostnaderna och standardkostnaderna varierar med kommunstorlek. För de olika storlekarna räknar hon även fram differensen och kvoten mellan verklig kostnad och standardkostnad (se tabell 6.1).

De högsta kostnaderna för äldreomsorg per invånare har kommungruppen med lägst antal invånare. När kommungrupperna jämförs i stigande ordning visar tabellen inledningsvis att ju fler invånare en kommun har desto lägre är kostnaderna för äldreomsorg per invånare. Mönstret bryts av kommungruppen där invånarantalet är större än 200 000, då kostnaderna åter ökar.

Av tabell 6.1 framgår emellertid också att standardkostnaderna som regel är högre i mindre kom-

Tabell 6.1. Standardkostnad och kostnad för äldreomsorg.

Kommungrupp (antal invånare)	Kostnad (kr) för för äldreomsorg per invånare	Standardkostnad (kr) för äldreomsorg enligt SOL/HSL per invånare	Differens	Kvot
Befolkningsmängd	År 2002	År 2002		
0-4 999	14377	11731	2646	1,23
5 000-9999	11040	9706	1334	1,14
10 000-14 999	9871	9097	774	1,09
15 000-19 999	9234	8695	539	1,06
20 000-29 999	8910	8420	490	1,06
30 000-49 999	7972	7613	359	1,05
50 000-99 999	7586	6996	590	1,08
100 000-199 999	7270	7264	6	1,00
200 000-	8756	8032	724	1,09

muner än i större. Det gäller för kommunerna i intervallet fram till 100 000 invånare och fler. Mindre kommuner har alltså en kommunstruktur som gör att de "bör" ha högre kostnader. Det kan till exempel förmodas att de har en hög andel äldre invånare. Kvoten mellan verkliga kostnaden för äldreomsorg och standardkostnaden visar dock att de strukturella faktorerna inte förklarar kostnadskillnaderna mellan kommunstorlekarna. Kvoterna indikerar att de mindre kommunerna antingen har lägre effektivitet eller högre ambitioner i sin äldreomsorg.

Att avgöra om höga kostnader är ett uttryck för höga ambitioner eller lägre effektivitet låter sig inte göras med en databas enbart, men det går att indi-

kationer på resursanvändningen genom att studera kostnaden per vårdtagare i de olika kommunstorlekarna. Dessa uppgifter finns inte tillgängliga i Kom-mundatabasen utan Lillemor får söka fram dem i WebOr (Svenska kommunförbundets nyckeltal på webben, www.webor.se). Personalkostnaderna per vårdtagare presenteras i tabell 6.2.

Av tabellen framgår att den högsta personalkostnaden per vårdtagare har kommuner med 10 000-14 999 invånare, därefter följer kommuner med färre än 5 000 invånare. Lägst kostnad per vårdtagare i genomsnitt har kommuner med över 200 000 invånare. Sammanfattningsvis när det gäller vård och omsorg har alltså mindre kommuner ett tämligen högt kostnadsläge.

Tabell 6.2. Personalkostnad, kronor per vårdtagare (källa: WebOr).

Kommungrupp (antal invånare)	Personalkostnad kr/vårdtagare år 2002
0-4999	251192
5000-9999	244101
10000-14999	252507
15000-19999	240436
20000-29999	235400
30000-49999	228286
50000-99999	245002
100000-199999	227711
200000-	200300

Skola och barnomsorg

Skola och barnomsorg är nästa verksamhetsområde som Lillemor granskar närmare. Hon börjar med barnomsorgen och väljer två mått. Ett mått speglar resursanvändningen och avser kostnader per inskri-

vet barn. Nästa mått, kostnad per invånare är strukturberoende i den meningen att det är beroende av hur befolkningen är sammansatt åldersmässigt. Detta mått hämtar Lillemor från WebOr eftersom det inte hålls tillgängligt på Kommundatabasen.

Tabell 6.3. Barnomsorgskostnader (*källa: WebOr).

Kommungrupp (antal invånare)	Kostnad (kr) inkl. lokaler per inskrivet heltidsbarn i förskolan, 2002 (vägt medelvärde)	Barnomsorg kr/invånare, 2002*
0-4999	118588	3734
5000-9999	107731	4225
10000-14999	105673	4347
15000-19999	108099	4655
20000-29999	107756	4756
30000-49999	103944	5050
50000-99999	107102	5170
100000-199999	108837	5005
200000-	113752	5030

Tabell 6.3 visar att de allra minsta och de allra största kommunerna har de högsta kostnaderna per inskrivet barn (118 588 respektive 113 752 kr). Det strukturberoende måttet som visar barnomsorgens kostnad per invånare åskådliggör att kostnaden per invånare är lägst i kommungruppen 0-4999 invånare. Räknat per invånare är alltså kostnaderna för

barnomsorg låga och räknat per barn är de höga.

För att redovisa resursanvändning i skolverksamheten använder konsulten ett mått som visar kostnad per elev i skolverksamheten. De övriga två måtten tar hon fram för kommungrupperna ur WebOr för att visa kostnaden för grundskola respektive gymnasieskola per kommuninvånare.

Tabell 6.4. Skolverksamhetskostnader (*källa: WebOr).

Kommungrupp (antal invånare)	Kostnad (kr) inkl. lokaler per elev i skolverksamhet (hemkommun) vägt medelvärde	Gymnasieskola hemkommun kostnad totalt kr/invånare	Grundskola hemkommun kostnad totalt kr/invånare*
	År 2002	År 2002	År 2002
0-4999	71 724	3529	8976
5000-9999	66 106	3509	8675
10000-14999	62 115	3312	8229
15000-19999	61 013	3136	7877
20000-29999	60 399	3067	7798
30000-49999	59 496	2850	7813
50000-99999	60 420	2850	7438
100000-199999	61 982	2750	7359
200000-	69 490	2117	6825

Enligt tabellen har kommungruppen med minst antal invånare den högsta kostnaden såväl i skolverksamheten (per elev) som i grundskola och gymnasieskola (per invånare). Kostnaden per elev sjunker ju större kommunen är men vänder och ökar åter med början i kommungruppen 50 000–99 999 invånare.

Individ- och familjeomsorg
Slutligen tar konsulten fram uppgifter som avser kommunernas individ- och familjeomsorg. De mått som redovisas är standardkostnad samt kostnad per invånare.

Tabell 6.5. Standardkostnad och kostnad per invånare för individ och familjeomsorg.

Kommungrupp (antal invånare)	Kostnad (kr) för individ- och familjeomsorg per invånare (vägt medelvärde)	Standardkostnad (kr) per invånare för individ- och familjeomsorg (vägt medelvärde)	Differens	Kvot
	År 2002	År 2002		
0–4999	1422	1094	328	1,30
5000–9999	1752	1412	340	1,24
10000–14999	1851	1576	275	1,17
15000–19999	1891	1658	233	1,14
20000–29999	2031	1760	271	1,15
30000–49999	2312	2110	202	1,10
50000–99999	2781	2569	212	1,08
100000–199999	3435	2972	463	1,16
200000–	4742	5034	-292	0,94

Den sammanställning som Lillemor gör, visar att kommungrupper med färre invånare undantagslöst har lägre kostnader för individ och familjeomsorg än kommungrupper med fler invånare. Av sammanställningen framgår också att dessa skillnader i någon utsträckning är väntade eftersom de mindre kommunernas standardkostnader är lägre än de större. En notering som konsulten gör vid jämförelsen är att de verkliga kostnaderna för alla kommungrupper utom den med de största kommunerna är högre än standardkostnaden. En annan notering är att kvoten mellan den verkliga kostnaden och standardkostnaden är störst i kommungrupperna med lägst antal invånare. Kostnaderna är alltså högre än de hade varit om ambitionsnivån och effektiviteten hade varit genomsnittlig.

Summering

Belysningen av hur verksamhetskostnader och kommunstorlek samvarierar har indikerat att kostnadsläget ofta är högre i kommuner av Brottbys storlek, det vill säga kommuner som har färre än 5 000 invånare. Konsultens analys har visat att det i stor utsträckning gäller för äldreomsorg samt skola och barnomsorg. Analysen visar också att individ- och familjeomsorgen i gruppen med mindre kommuner – i förhållande till standardkostnaden – kostar mer. Huruvida dessa kostnadsnivåer förklaras av lägre effektivitet till följd av kommunstorleken eller av att verksamhetsambitionerna är högre kan inte konsulten avgöra. Konsulten presenterar sitt resultat för kommunalrådet. Tillsammans konstaterar de att en fördjupad analys måste göras eftersom vare sig intäkter, kommunstruktur eller kvalitetsaspekter har blivit belysta i utredningen hittills. ●

Avslutningsvis

Den här rapporten har givit några exempel på hur Kommundatabasen kan användas som ett instrument för att förbättra verksamheten. Att jämföra sig med andra är förmodligen en underskattad och underutnyttjad metod i kommunsektorn för att driva på effektiviteten. Jämförelser är en ändamålsenlig metod för verksamhetsutveckling och den blir allt mer användbar i takt med att de data som behövs för jämförelser blir alltmer tillförlitliga och tillgängliga.

Jämförelserns effektivitetspådrivande funktion ligger i att de lär oss någonting om vår egen verksamhet i ljuset av andras och hur den egna verksamheten utvecklas över tid. Genom att jämföra sina kostnads-, produktions- och kvalitetsmått med andras kan kommuner få signaler på var deras egen effektiviseringspotential kan finnas men också på var sådan saknas. Det är den unika öppenheten i offentliga organisationer som ger förutsättningarna för detta lärande. Genom att nyckeltal – som är ett slags koncentrerad verksamhets- och kostnadsinformation – inrapporteras till en databas kan enskilda kommuner identifiera och imitera förebilder. Denna möjlighet att finna och lära sig någonting av föregångskommuner är en viktig del av verksamhetsutvecklingen.

Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att jämförelser med hjälp av nyckeltal har begränsningar eftersom det finns många omständigheter att ta hänsyn till, exempelvis enskilda kommuners kontext, lokala förutsättningar och behov. Som regel leder ändå jämförelsestudier åtminstone till att skapa ”konstruktiv förvirring”. Det bidrar till att invanda rutiner ifrågasätts och att nya frågor ställs, vilket på sikt också utvecklar verksamheten.

Avslutningsvis är det viktigt att inte bortse från att jämförelser med nyckeltal är identitetsskapande. Nyckeltalsjämförelser ger information om vad kommunen gör mycket av och gör lite av och därmed vad kommunen är och inte är. Är den en näringslivs- eller barnfamiljsvänlig kommun? Är den en kommun som satsar särskilt på fritidsverksamhet och äldreomsorg? Genom att jämföra sig med andra skapas en känsla för vad som kännetecknar den egna organisationen. Det genererar eller förstärker den egna organisationens identitet. Detsamma gäller jämförelser som visar vad som inte kännetecknar organisationen. Det är svårt att tänka sig att något kan vara mer identitetsskapande än kunskaper om på vilket sätt man är olik andra. ●

