

# Vad kostar verksamheten i Din kommun?

KOMMUNERNAS KOSTNADSUTVECKLING 2008-2013  
*Fördjupad analys: VERKSAMHET FÖR FUNKTIONSHINDRADE*

VKV 2013

 Sveriges  
Kommuner  
och Landsting



# Vad kostar verksamheten i Din kommun?

KOMMUNERNAS KOSTNADSUTVECKLING 2008-2013  
*Fördjupad analys: VERKSAMHET FÖR FUNKTIONSHINDRADE*

### **Upplysningar om innehållet**

Derk de Beer tfn 08-452 77 42

Madeleine Holm tfn 08-452 77 87

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](http://www.skl.se)

© Sveriges Kommuner och Landsting

1:a upplagan, augusti 2014

*Grafisk form och produktion* Elisabet Jonsson

*Ursprungliga nycklar omslag* Ordförandet Bertil Örtenstrand 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 978-91-7585-069-6

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”.

Utvecklingen av informationstekniken har ökat möjligheterna att ta fram färdiga urval från dessa databaser som väl motsvarar de tabeller som funnits i boken. Det förenklar jämförelser mellan den egna kommunen och andra eller med grupper av kommuner. Tiden är mogen för att lyfta arbetet med jämförelser till en ny nivå där användandet av publika databaser är en naturlig del.

För andra 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. Rapporten är en tjänstemannaprodukt och har inte varit föremål för politiskt ställningstagande.

De personer som har deltagit i arbetet med denna skrift är Derk de Beer, Madeleine Holm, Håkan Hellstrand, Elisabet Jonsson, Peter Sjöquist och Signild Östgren. Även 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 2014

*Annika Wallenskog*

Sektionen för ekonomisk analys

## Innehåll

---

5	<b>1. Inledning</b>
5	Vad kostar verksamheten – en analysrapport
8	Övergripande utveckling
9	<b>2. Utveckling per verksamhetsområde</b>
9	Politisk verksamhet
10	Infrastruktur och skydd m.m.
12	Fritidsverksamhet
12	Kulturverksamhet
13	Förskola och skolbarnsomsorg
16	Grundskola
17	Gymnasieskola
18	Övrig utbildningsverksamhet
18	Äldreomsorg
20	Omsorg om funktionshindrade
21	Individ- och familjeomsorg
22	Särskilt riktade insatser
23	<b>3. Fördjupad analys: Verksamhet för funktionshindrade</b>
23	Bakgrund
24	Kostnadsutveckling på nationell nivå
25	Utvecklingen på länsnivå
28	Analys av kostnader på kommunnivå

# 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.

För andra 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.

Vi tror att rapporten kan ge inspiration till förbättringsarbete, fungera som stöd i analyser eller underlag i diskussioner eller i dialog mellan till exempel tjänstemän och politiker eller invånare. I rapportens första del analyseras den övergripande utvecklingen inom de största verksamhetsområdena, och i fördjupningskapitlet har vi resonemang och stöd till analys av verksamheten för personer med funktionsnedsättning.

## Vad kostar verksamheten – en analysrapport

Sverige är statistikens förlovade land. Vi mäter, registrerar och dokumenterar allt. Men hur kan vi använda statistiken för att stötta verksamhetsutveckling och organisationers styrning? Varje år lämnar samtliga kommuner in räkenskapsammandrag som innehåller cirka 3 000 ekonomiska uppgifter. Dessa uppgifter sammanställs i kommun- och landstingsdatabasen (KOLADA), som tillhandahåller cirka 2 000 nyckeltal. Denna rapport tas fram för att systematisera och sammanställa nyckeltalen och underlätta samt ge inspiration till kommunernas arbete med kostnadsjämförelser.

### Vad visar diagrammen?

Diagrammen i rapporten visar kostnadsutvecklingen under åren 2008–2013 för de stora verksamhetsområdena. Boxplotdiagrammen ger också en spridning mellan kommunerna i kronor per invånare och kronor per invånare i målgruppen för verksamheten. Se faktaruta på sidan 6. Perspektivet är användningen av intäkter från skatter och generella statsbidrag, det vill säga det

#### 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 kan laddas ned via SCB:s eller SKL:s webbplatser.

Nyckeltalen återfinns också i databasen KOLADA där även tidigare årgångar finns för analys. Definitioner till tabellerna och boxplotanalysen (räkneexemplen) publiceras separat och kan också laddas ned.

Tillsammans med rapporten publiceras på SKL:s webbplats en Excel-fil "VKV Din egna kommun" som man kan ladda ner. I den kan man visa valfri kommuns och jämförelsekommuns utfall för alla nyckeltal, både som tabeller och som diagram.

**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 (mitters-ta 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.

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 utvecklats.

I det tredje kapitlet analyseras utvecklingen inom en verksamhet. Vi har i denna rapport valt att titta närmare på kostnaderna för omsorg om funktionshindrade. 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.

**Underlag och källor**

Nyckeltalen som analyserna i denna rapport bygger på är det Räkenskaps-sammandrag (RS), samt den statistik som kommunerna lämnat in till Statistiska centralbyrån (SCB), Socialstyrelsen, Skolverket och 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 med mera behöver en mer djuplodande undersökning göras.

**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 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 intäkter, 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 stöttas att 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 11 ”Kostnader jämfört med strukturårsjusterade standardkostnader 2013”. Tabellen visar om 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.

I KOLADA presenteras nyckeltal för de sex stora kärnverksamheterna förskola/skolbarnsomsorg, grundskola, gymnasieskola, individ- och familjeomsorg, äldreomsorg samt för LSS-verksamheten. Högre kostnader än förväntat beror på att kommunen aktivt valt en högre ambitionsnivå eller har en lägre effektivitetsnivå. Avvikelserna i denna tabell måste även sättas mot kommu-



nens egen självbild och de målsättningar som satts upp. Har en kommun 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 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 räkenskaps-sammandrag 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 det är krävs kompletterande information 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 undersöka med hjälp av verktyget likhetsanalysen.

## Övergripande utveckling

Utvecklingen av nettokostnaderna för kommunernas verksamheter skiljer sig åt betydligt.

Tabell 1. Nettokostnad i riket

Index 2008=100

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Politisk verksamhet	100	102	104	109	108	108
Infrastruktur, skydd m.m.	100	106	106	107	112	114
Kulturverksamhet	100	99	100	101	103	106
Fritidsverksamhet	100	101	106	111	115	117
Förskola och skolbarnsomsorg	100	104	108	114	120	123
Utbildningsverksamhet	100	100	100	101	103	105
Äldreomsorg	100	100	102	105	107	110
Omsorg om funktionshindrade	100	103	106	112	116	122
Individ- och familjeomsorg	100	107	111	114	118	120
Särskilt riktade insatser	100	99	111	115	125	128
Egentlig verksamhet	100	102	104	107	110	113
Affärsverksamhet	100	78	63	70	15	23

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

De verksamheter som ökat mest under perioden är särskilt riktade insatser (arbetsmarknadsåtgärder och flyktingmottagande), förskola och skolbarnsomsorg och omsorg om funktionshindrade. Utvecklingen för affärsverksamheten beror dels på att kollektivtrafiken överfördes till landstingen i många län under 2012, dels på att dessa verksamheter har stor del intäktsfinansiering och nettokostnaderna därför kan variera. Många kommuner driver dessa verksamheter i bolagsform, vilket gör att de inte redovisas i RS. Vi gör i denna skrift därför inga analyser av detta verksamhetsområde.

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

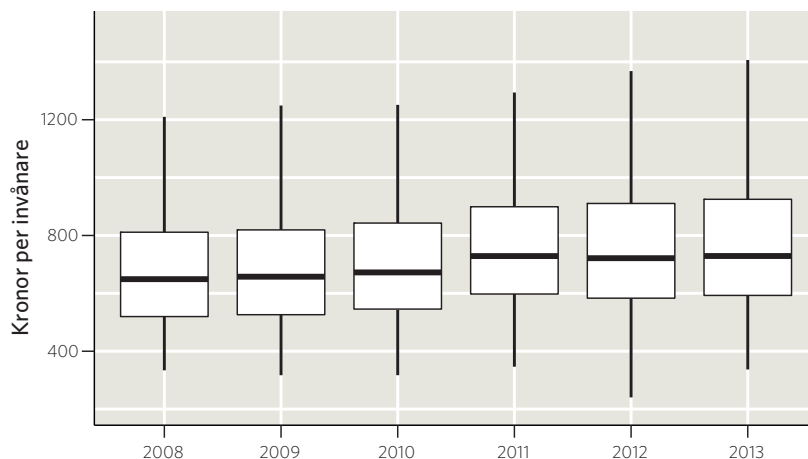
- Demografiska förändringar i åldersgruppen som verksamheten är till för.
- Politiska prioriteringar på lokal nivå
- Politiska prioriteringar på nationell nivå

# Utveckling per verksamhetsområde

## Politisk verksamhet

I genomsnitt (vägt medel) kostar politisk verksamhet 601 kronor per invånare och motsvarar 1,3 procent av totala kostnader 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 också 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 80 procent av de totala kostnaderna.

Diagram 1. Nettokostnader för politisk verksamhet 2008–2013  
Kronor per invånare

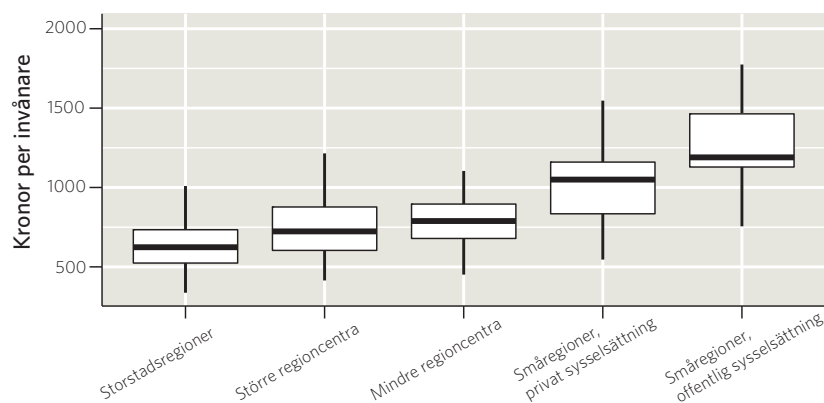


Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Nettokostnaderna har utvecklats relativt långsamt de senaste åren och spridningen mellan kommunerna är i stort oförändrad.

Diagram 2. Nettokostnader för politisk verksamhet 2013

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 vägdes samman och viktades.

- 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.

Gruppen småregioner, delades sedan upp i småregioner som domineras av privat sysselsättning och de som domineras av offentlig sysselsättning.

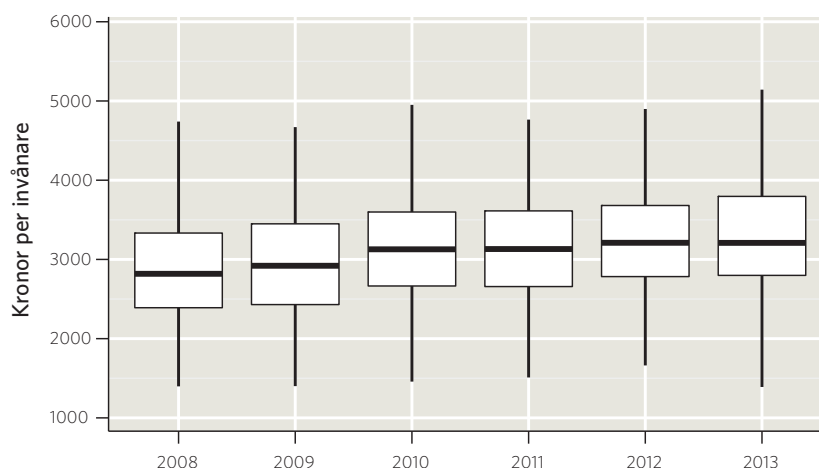
Trots att kostnaden för politisk verksamhet utgör en ytterst liten del av kommunernas kostnader är skillnaderna mycket stora. Älvdalen med den högsta kostnaden, 2 011 kronor per invånare, lägger nästan sex gånger mer än Göteborg med den lägsta, 337 kronor per invånare. Det finns ett starkt negativt samband mellan invånarantal och kostnader för politisk verksamhet i kronor per invånare. Små kommuner har i allmänhet högre kostnader än stora. Detta förklaras till stor del av att antalet invånare per förtroendevalda varierar med kommunstorlek från 35 i Bjurholm (Sveriges minsta kommun) till cirka 1 359 i Stockholm. Man kan alltså säga att det finns vissa stordriftsfördelar i den politiska verksamheten.

### Infrastruktur och skydd med mera

I genomsnitt kostar infrastruktur och skydd 3 009 kronor per invånare och motsvarar 6,5 procent av verksamhetens kostnader. De verksamheterna med störst omsättning inom detta område är gator och vägar samt parkering, fysisk och teknisk planering 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. 2008–2013

Kronor per invånare



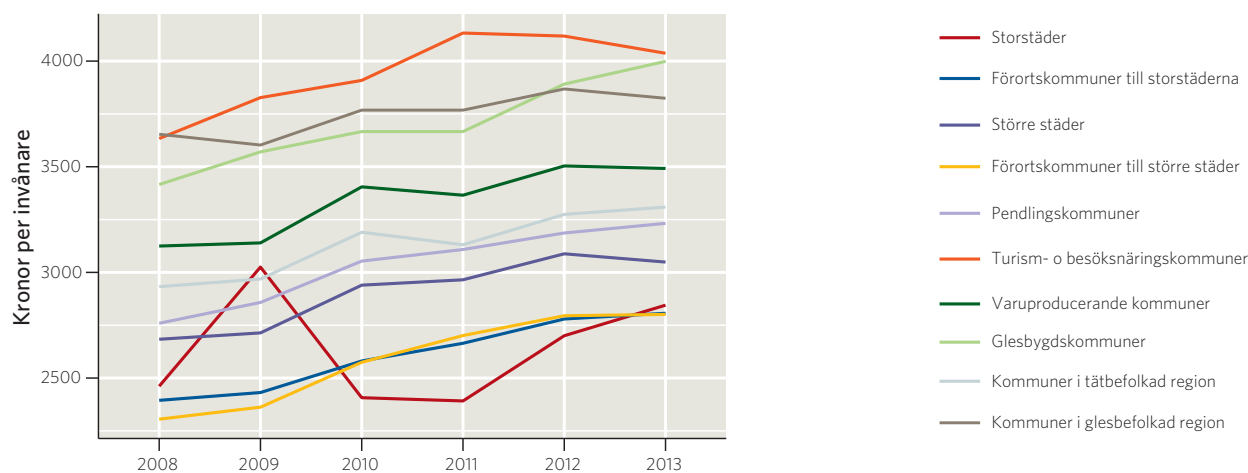
Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

En del av dessa verksamheter har en hög grad av avgiftsfinansiering som 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 2013 var nettokostnaden i Solna 1 390 kronor per invånare medan den i Ödeshög var 6 490 kronor per invånare. Vid en genomsnittlig skattekraft innebär denna skillnad att Ödeshög måste ha 2 kronor och 76 öre högre skattesats än Solna. Det är dock värt att notera att cirka 5/6 av kommunerna har kostnader inom spannet 2 500 kronor per invånare 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. 2008–2013

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 kostnadsutjämnings-systemet. I första hand sker utjämning för klimatpåverkan på vinterväghållningen och vägslitage 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 även få kompensation för det via kostnadsutjämningen i det generella statsbidraget.

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

#### 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:

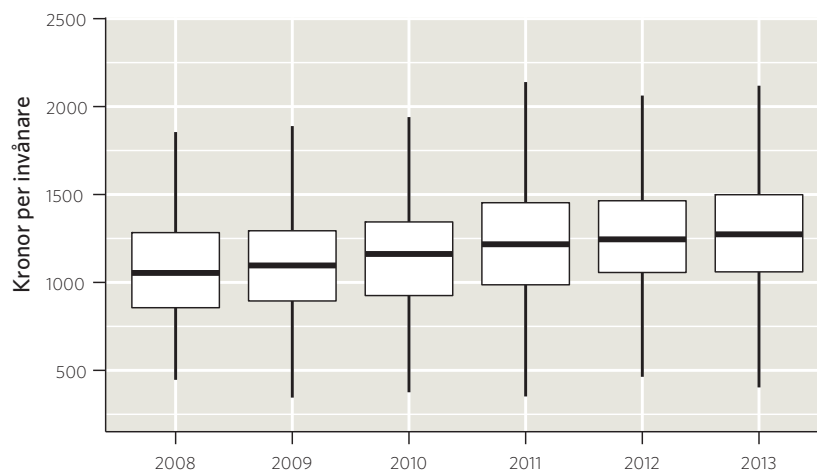
1. total befolkning
2. total befolkning i tätort
3. förvärvsarbetande 16–64 år, folkbokförda i respektive kommun
4. förvärvsarbetande 16–64 år, folkbokförda i annan kommun
5. förvärvsarbetande 16–64 år, folkbokförda i respektive kommun, sysselsatta inom varuproduktion
6. uppgift om största utpendlingskommun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

## Fritidsverksamhet

I genomsnitt kostar fritidsverksamheten 1 297 kronor per invånare och motsvarar 2,8 procent av verksamhetens kostnader. I fritidsverksamheten ingår kostnader för allmän fritidsverksamhet, idrotts- och fritidsanläggningar och fritidsgårdar. Kostnaderna för anläggningar utgör den största delen med drygt 800 kronor per invånare. Högsta kostnaden 2013 har Dorotea med 2 872 kronor per invånare och den lägsta kostnaden har Nordanstig med 295 kronor per invånare, vilket motsvarar en skillnad i skattesats på 1 krona och 39 öre.

Diagram 5. Nettokostnader för fritidsverksamhet 2008-2013

Kronor per invånare



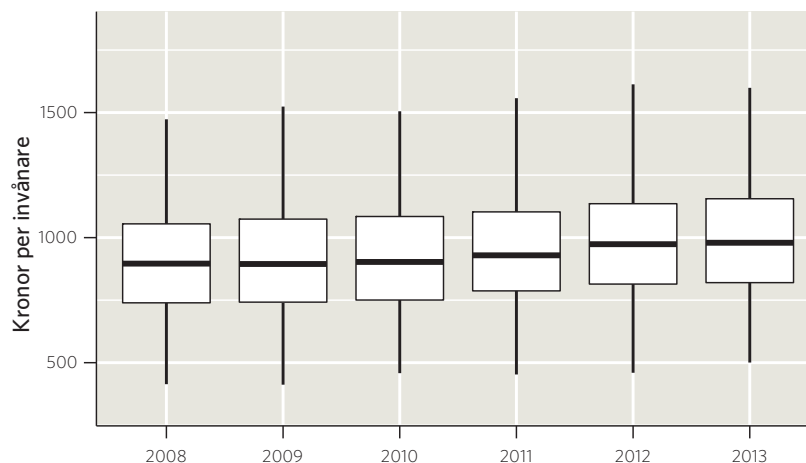
Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

## Kulturverksamhet

I genomsnitt kostar kulturverksamheten 1 071 kronor per invånare och motsvarar 2,3 procent av verksamhetens kostnader. De delverksamheter som har de högsta kostnaderna är allmän kulturverksamhet, bibliotek och musik/kulturskola. I den allmänna kulturverksamheten ingår museiverksamhet och stöd till kulturföreningar. Den högsta kostnaden 2013 redovisas av Emmabo-

Diagram 6. Nettokostnader för kulturverksamhet 2008-2013

Kronor per invånare



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

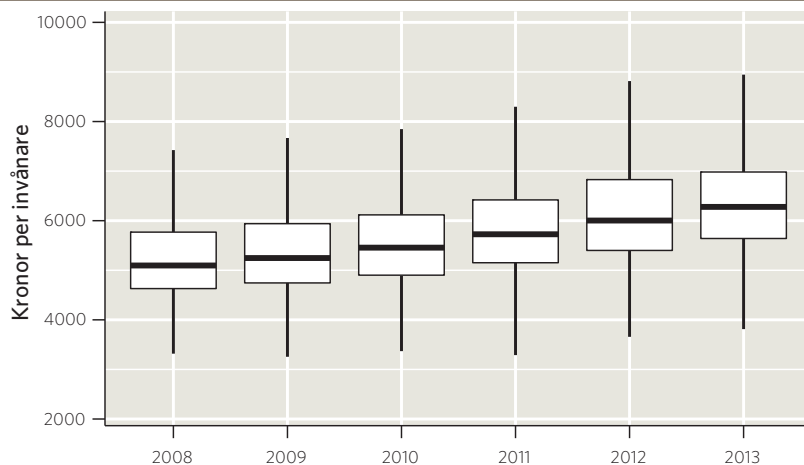
da med 2 091 kronor per invånare och lägst kostnad har Nordanstig med 501 kronor per invånare. Vid en jämförelse mellan kommungrupper har storstäderna och större städer högst kostnader framförallt avseende den allmänna kulturverksamheten.

## Förskola och skolbarnsomsorg

Verksamhetsområdet för förskola och skolbarnsomsorg kostar i genomsnitt 7 011 kronor per invånare och motsvarar 15,1 procent av verksamhetens kostnader. Förskola för barn 1–5 år svarar för cirka 80 procent av kostnaderna för detta verksamhetsområde. De andra ingående delverksamheterna är fritidshem, pedagogisk omsorg och öppen förskola.

Diagram 7. Nettokostnader för förskola och skolbarnsomsorg 2013

Kronor per invånare

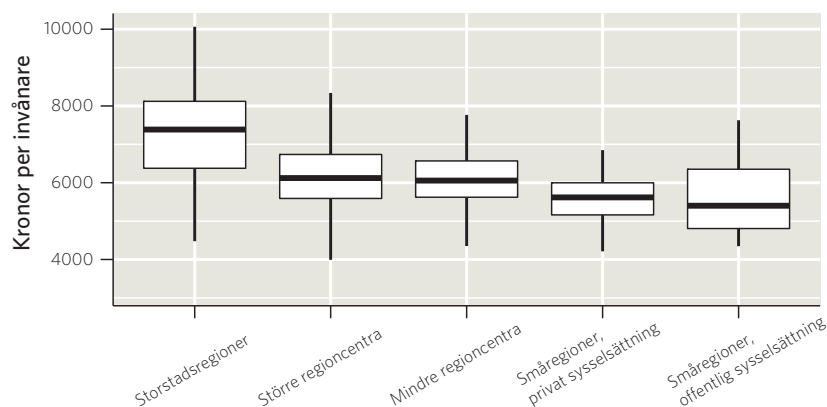


Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Nettokostnaderna för förskola och skolbarnsomsorg har tillsammans med särskilt riktade insatser ökat mest av de kommunala verksamheterna mellan 2008 och 2013. 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 har mer än tre gånger så höga kostnader som den med lägst.

Diagram 8. Nettokostnader för förskola och skolbarnsomsorg 2013

Kronor per invånare per regionfamilj

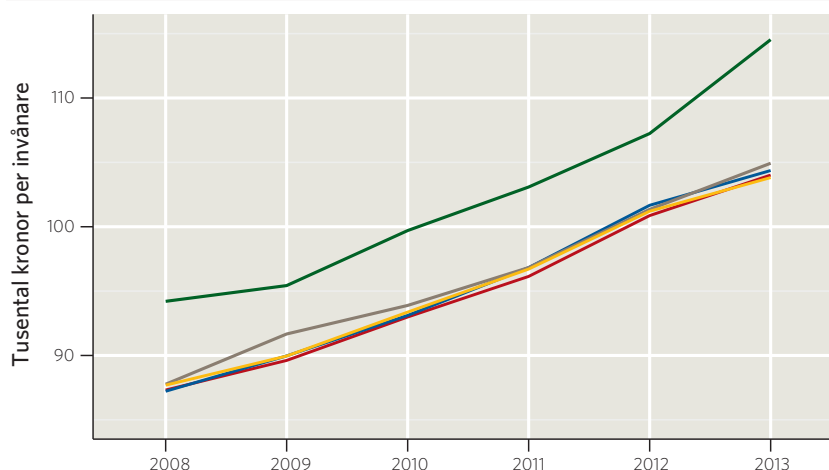


Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Diagram 9. Kostnader för förskola 2008–2013

Tusental 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.

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

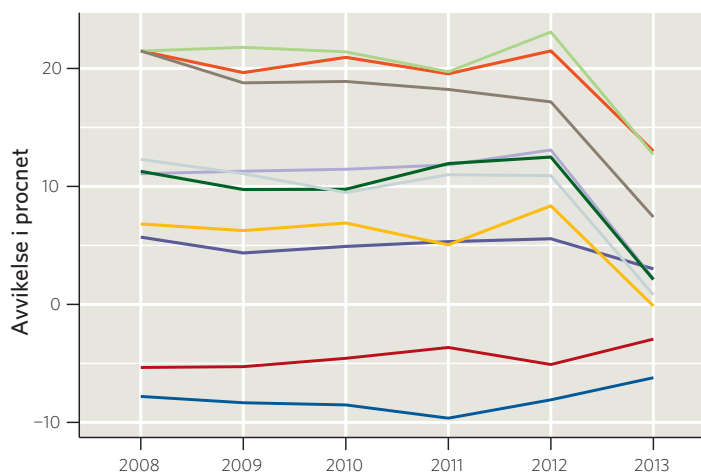
Diagrammet ovan visar enbart kostnader för förskola. Den pedagogiska och öppna verksamheten är så små i jämförelse att deras påverkan är försumbar. Kostnaderna avser utvecklingen i löpande priser.

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). Denna har dock varit i stort sett oförändrad under perioden. Den varierar mellan 85 procent i förortskommuner till storstäder och kommuner i glesbefolkad region och 81 procent i varuproducerande kommuner. Det finns inget samband mellan inskrivningsgrad och kostnader per invånare 1–5 år, orsaken till kostnadsskillnaderna måste alltså bero på andra faktorer. Totalt har kostnaden för förskolan per invånare 1–5 år stigit med 23 procent under perioden.

Diagram 10. Avvikelse standardkostnad för förskola och skolbarnsomsorg 2008–2013

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.



### Avvikelse från strukturårsjusterad standardkostnad

I tabell 11 från tidigare utgåvor av *Vad kostar verksamheten i Din kommun?* redovisas avvikelse från strukturårsjusterad standardkostnad. Tabellen ger en indikation på om en kommun har högre eller lägre kostnader än de som motiveras av den egna strukturen enligt det kommunala kostnadsutjämningsystemet. Om kommunens nettokostnad är högre än den strukturårsjusterade standardkostnaden beror det på att kommunen har en högre ambitionsnivå eller en lägre effektivitet.

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 man bedrev verksamheten på en genomsnittlig avgifts-, ambitions- och effektivitetsnivå med hänsyn till de egna strukturella faktorerna enligt kostnadsutjämnningen.

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. Standardkostnaderna för dessa modeller har fördelats ut på de verksamhetsanknutna modellerna. Standardkostnaderna som här har använts för de olika verksamheterna är från den preliminära kostnadsutjämnningen 2015. Anledningen är att det är den struktur som närmast stämmer överens med verksamhetsåret 2013. Därför kallas detta strukturårsjusterad standardkostnad.

Det är värt att notera att de förändringar som genomfördes i utjämningsystemet 2014 först fått genomslag till i år, då beräkningarna bygger på den preliminära kostnadsutjämnningen för nästkommande år. Störst effekt har förändringarna på verksamheterna förskola och skolbarnomsorg och individ- och familjeomsorg.

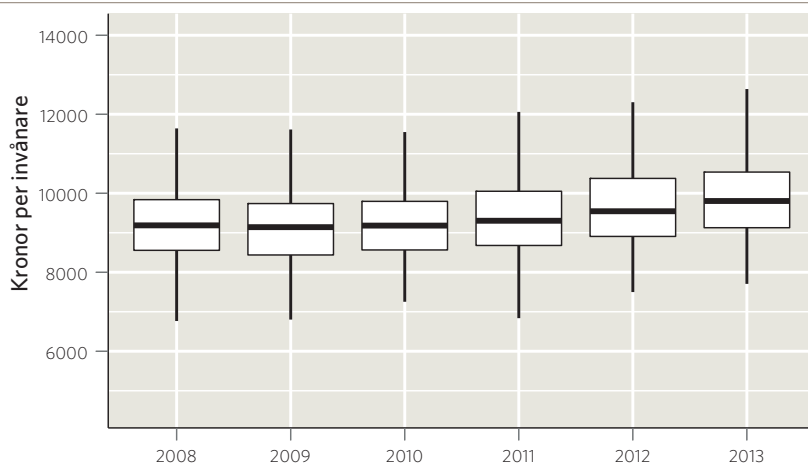
Skillnaderna mellan nettokostnaden och standardkostnaden för förskola och skolbarnomsorg har varit relativt konstant på kommungruppsnivå fram till 2012 för att sedan minska kraftigt till 2013. Det är glesbygdskommunerna som har störst avvikelse uppåt, det vill säga högre nettokostnader än standardkostnader. Den kommungrupp som har största negativa avvikelsen, det vill säga lägre nettokostnader än standardkostnader, är förortskommuner till storstäderna. Anledningen till att avvikelserna varit stora fram till 2012 är till viss del att delmodellen för förskola och skolbarnomsorg inte speglade att skillnaderna i behov har förändrats under de första åren av 2000-talet. En viktig förklaring till detta är införandet av maxtaxa och allmän förskola för barn 3–5 år. När delmodellen reviderades för att fånga 2000-talets reformer minskade skillnaden i avvikelse markant till 2013.

## Grundskola

Den näst största andelen av totala kostnader står grundskolan för. I genomsnitt kostar grundskolan 9 437 kronor per invånare och motsvarar 20,3 procent av verksamhetens kostnader. Grundskola inklusive förskoleklass utgör ett av de största verksamhetsområdena i kommunerna.

Diagram 11. Nettokostnader för grundskola 2008–2013

Kronor per invånare

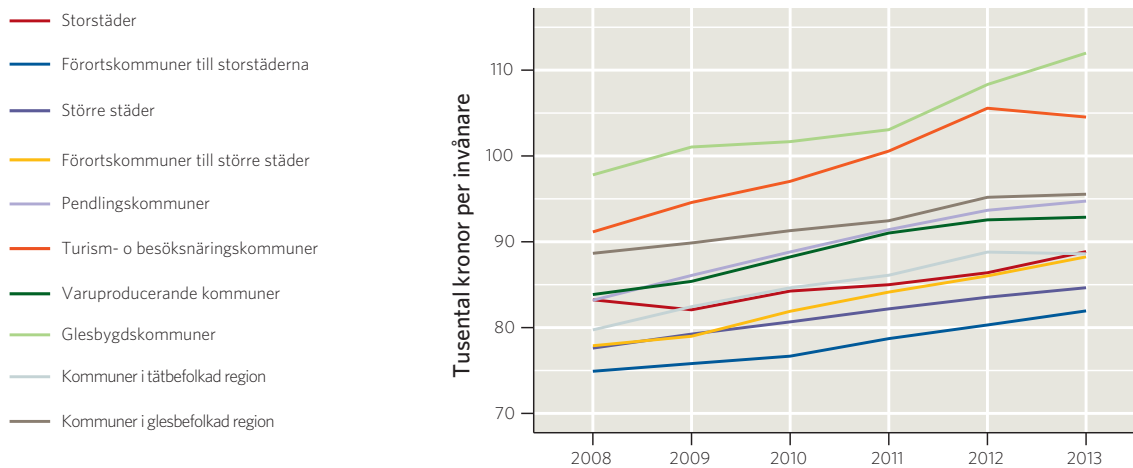


Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Nettokostnadsutvecklingen har varit långsam de senaste åren och till och med negativ något enstaka år. Det förklaras av att andelen barn i åldrarna 6–15 år faktiskt minskat de första åren under perioden 2008 till 2013.

Diagram 12. Kostnader för grundskola inklusive förskoleklass 2008–2013

Tusental kronor per invånare 6–15 år

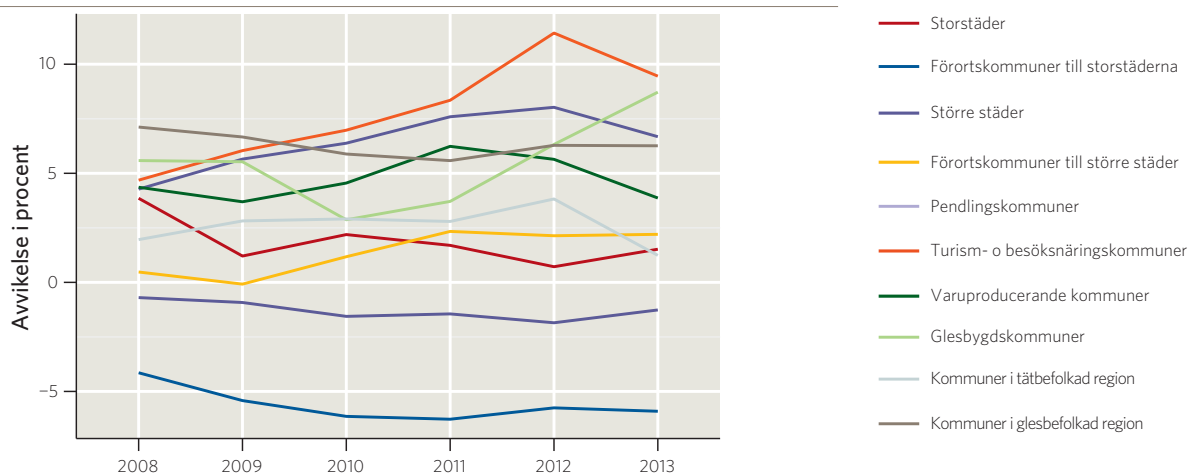


Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Skillnaderna mellan kommungrupperna har en tendens att öka, framförallt har glesbygdskommuner och turism- och besöksnäringkommuner haft en snabbare kostnadsutveckling än övriga. Turism- och besöksnäringkommunerna vänder dock den negativa trenden till 2013 och minskar kostnaden per barn 6–15 år. Kommungruppens minskade kostnader slår även igenom som en minskad avvikelse mot standardkostnaden. Generellt har skillnaderna mellan de olika kommungrupperna ökat under hela perioden. Glesbygds-

Diagram 13. Avvikelse standardkostnad för grundskola 2008–2013

Procent



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

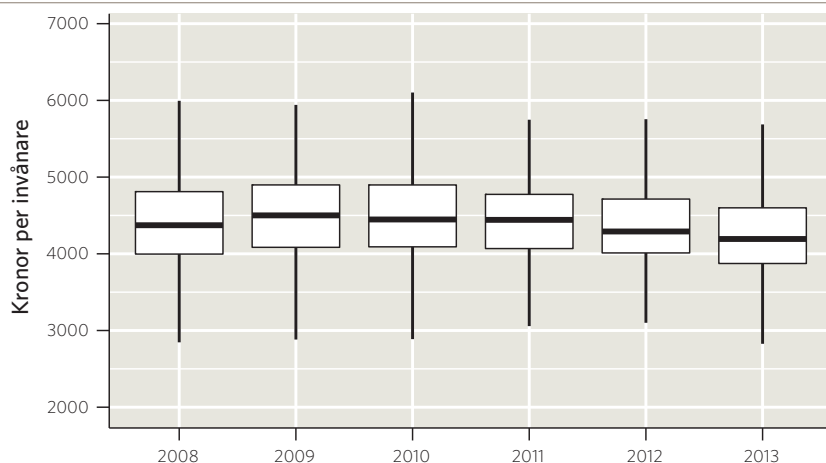
kommunerna har en fortsatt ökande avvikelse och kommer 2013 upp i samma nivå som turism- och besöksnäringkommuner. Detta kan till viss del förklaras av att andelen 6–15 åringar ökat långsammare i glesbygdskommuner och turism- och besöksnäringkommuner än i riket i genomsnitt.

## Gymnasieskola

I genomsnitt kostar gymnasieskolan 3 749 kronor per invånare och motsvarar 8 procent av verksamhetens kostnader. Kostnaderna inom verksamhetsområdet gymnasieskola påverkas i hög utsträckning av hur antalet ungdomar i åldrarna 16–18 år utvecklas. De senaste åren har antalet i denna åldersgrupp minskat kraftigt vilket lett till att nettokostnaden per invånare sjunkit.

Diagram 14. Nettokostnad för gymnasieskola 2008–2013

Kronor per invånare



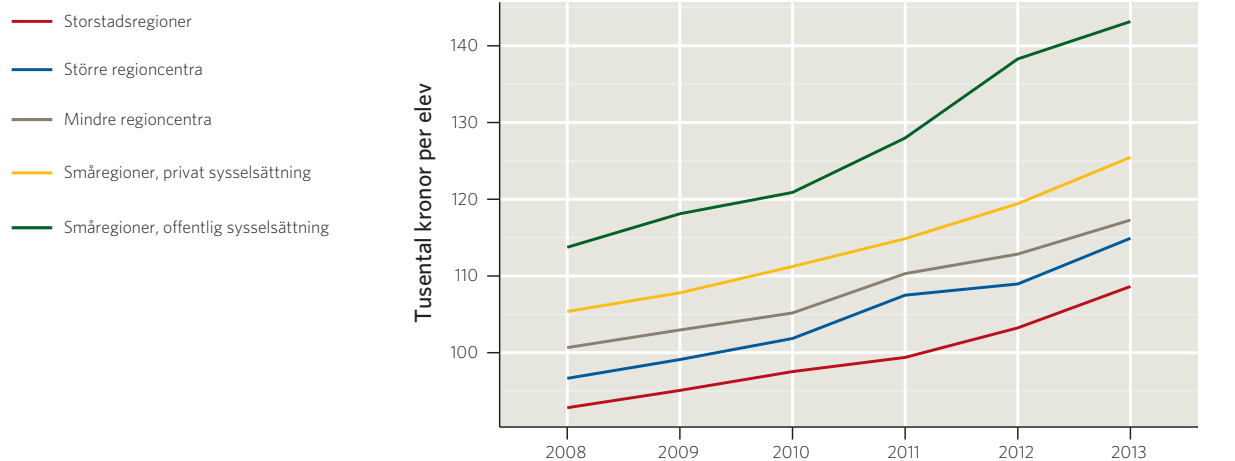
Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Tittar man på kostnaden per elev i gymnasieskolan har den ökat för alla regionfamiljer. I de allra flesta fall handlar det om att antalet elever i gymnasieåldern minskar. I nästan alla kommuner (280 av 290) har antalet invånare i åldrarna 16–19 år minskat 2013 jämfört med föregående år, totalt med nästan 5 procent.

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

Diagram 15. Nettokostnader för gymnasieskola 2008–2013

Tusental kronor per elev



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

## Övrig utbildningsverksamhet

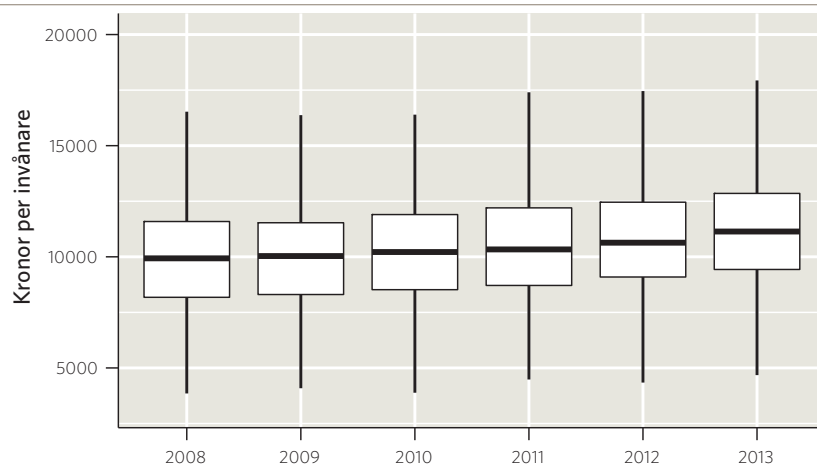
I genomsnitt kostar övrig utbildningsverksamhet 1 303 kronor per invånare och motsvarar 2,8 procent av verksamhetens kostnader. Kommunernas kostnader för den övriga utbildningsverksamheten var 2013 5,7 miljarder kr. Den största delen avser gymnasial och grundläggande vuxenutbildning med cirka 59 procent respektive svenska för invandrare (SFI) med cirka 30 procent.

## Äldreomsorg

I genomsnitt kostar äldreomsorgen 9 497 kronor per invånare och motsvarar 20,4 procent av verksamhetens kostnader. De stora delarna i redovisningen av äldreomsorgen är insatser i ordinärt boende, främst hemtjänst, och särskilt boende. Dessutom är öppna insatser och övrigt till exempel bostadsanpassning inräknade.

Diagram 16. Nettokostnader för äldreomsorg 2008–2013

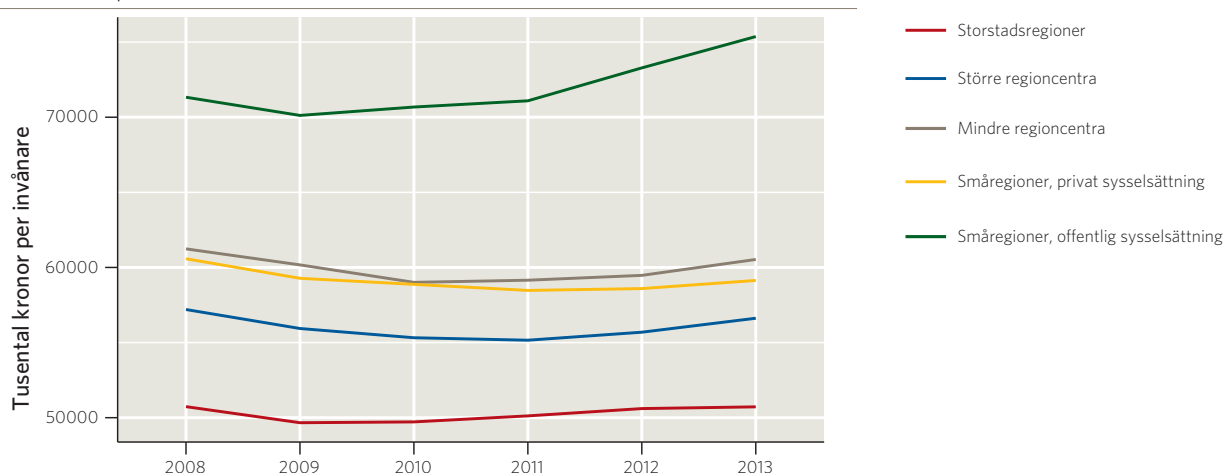
Kronor per invånare



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Diagram 17. Kostnader för äldreomsorg 2008-2013

Tusental kronor per invånare 65- år

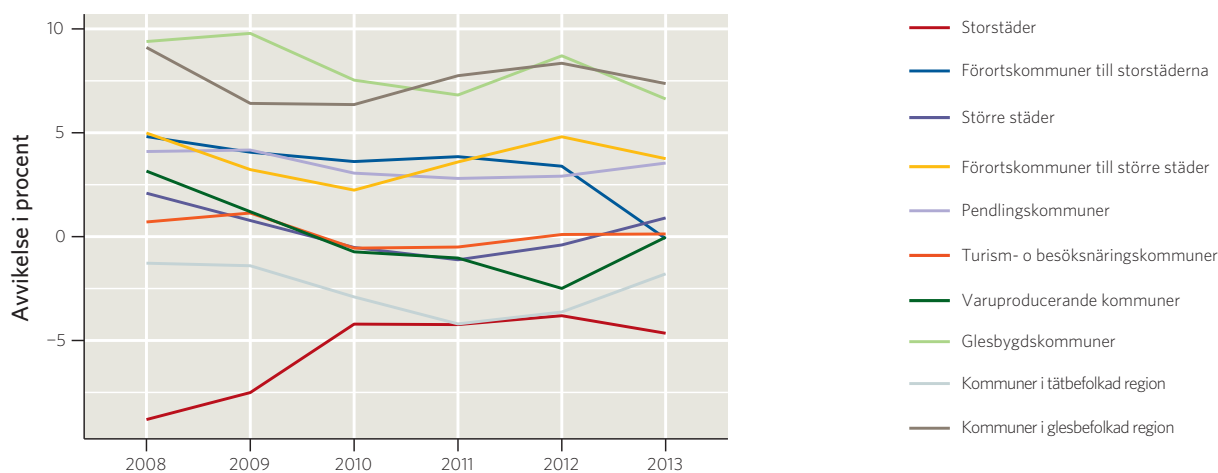


Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Nettokostnaden för äldreomsorg i kronor per invånare över 65 år är svagt minskande under perioden. En anledning till detta är att andelen invånare i åldersgruppen 65-79 år ökat med 1,5 procentenheter medan andelen över 80 år varit oförändrad under perioden. I takt med ökad medellivslängd så avser allt större andel av kostnaderna för äldreomsorgen 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 standardkostnad för äldreomsorg 2008-2013

Procent



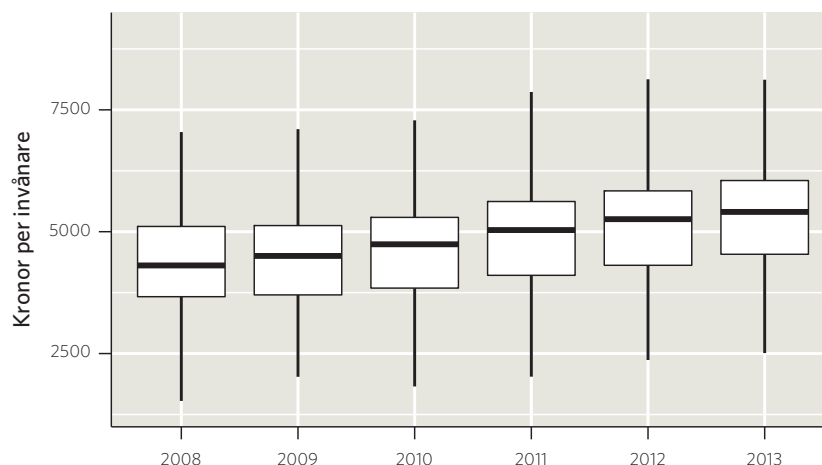
Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Avvikelserna mellan nettokostnad och strukturårsjusterad standardkostnad för äldreomsorgen tenderar att minska under perioden, utom för turism- och besöksnäringkommuner.

## Omsorg om funktionshindrade

I genomsnitt kostar omsorg om funktionshindrade 5 510 kronor per invånare och motsvarar 11,8 procent av verksamhetens kostnader. I verksamheten för funktionshindrade ingår dels insatser för de med mest omfattande funktionsnedsättningar enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), dels insatser enligt Socialtjänstlagen (SoL) för personer under 65 år. Cirka 80 procent av kostnaderna avser insatser enligt LSS.

Diagram 19. Nettokostnader för omsorg om funktionshindrade 2008-2013  
Kronor per invånare

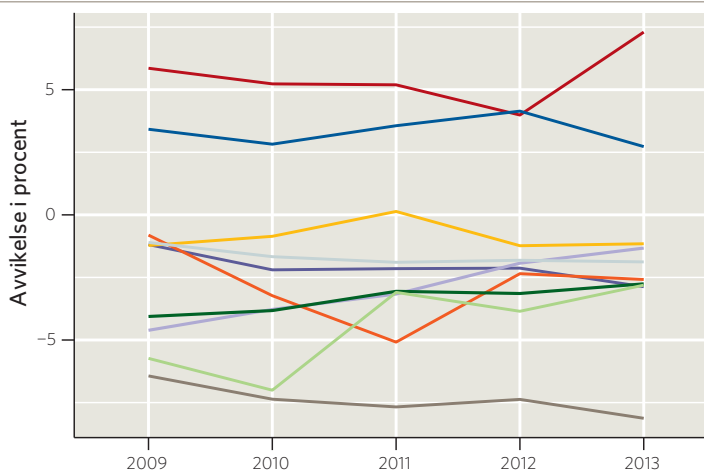


Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Avvikelse mellan netto- och standardkostnad i LSS-utjämningsmodellerna är relativt små för kommungrupperna. Detta beror på att följsamheten mellan standardkostnaden i utjämningsmodellerna och nettokostnaden är större i LSS-utjämningsmodellerna än för övriga utjämningsmodeller. Det är förorter till storstäder och framför allt storstäder som har de högsta avvikelserna mot standardkostnaden. För kommungruppen storstäder ökar avvikelsen till 2013.

Diagram 20. Avvikelse standardkostnad i LSS-utjämningsmodellerna 2009-2013  
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



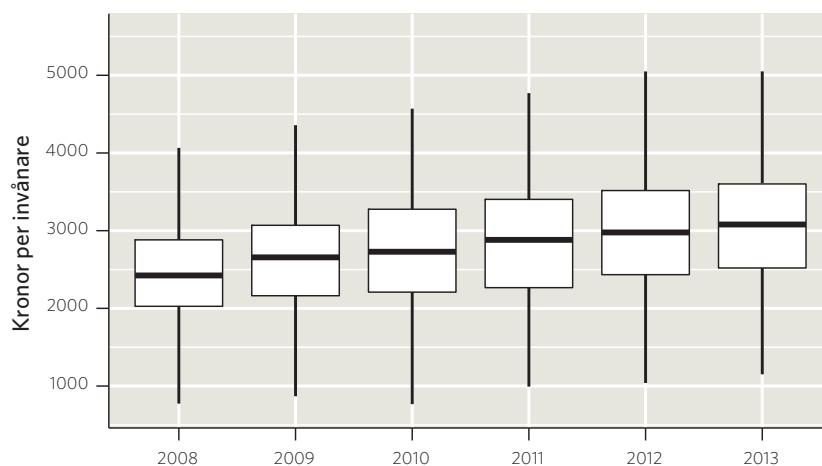
Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

## Individ- och familjeomsorg

I genomsnitt kostar individ- och familjeomsorg 3 688 kronor per invånare och motsvarar 7,9 procent av verksamhetens kostnader. I verksamhetsområdet ingår ekonomiskt bistånd, barn- och ungdomsvård, missbruksvård och övrig vuxenvård samt familjerätt och familjerådgivning. Högst kostnad har barn- och ungdomsvården med cirka 40 procent av den totala kostnaden.

Diagram 21. Nettokostnader för individ- och familjeomsorg 2008-2013

Kronor per invånare

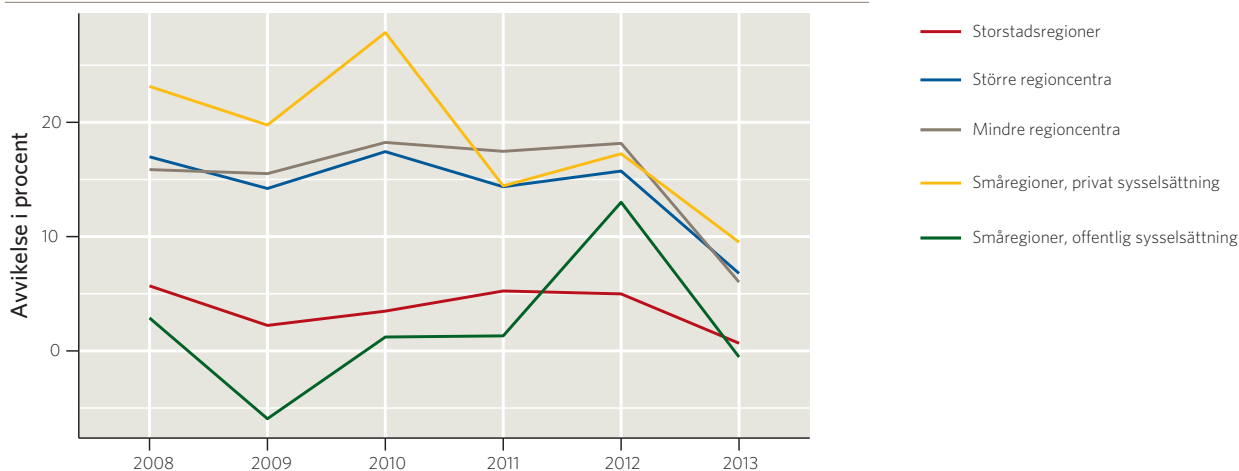


Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Området individ- och familjeomsorg är en av de verksamhetsområden där kostnaderna ökat snabbast under perioden 2008 till 2013. Kostnadsökningen består till övervägande del av kostnadsökningar för ekonomiskt bistånd och barn- och ungdomsvården medan kostnaderna för övriga delar i princip står stilla. I samma takt som kostnaderna har ökat har även spridningen mellan kommunerna ökat.

Diagram 22. Avvikelse standardkostnad för individ- och familjeomsorg 2008-2013

Procent



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

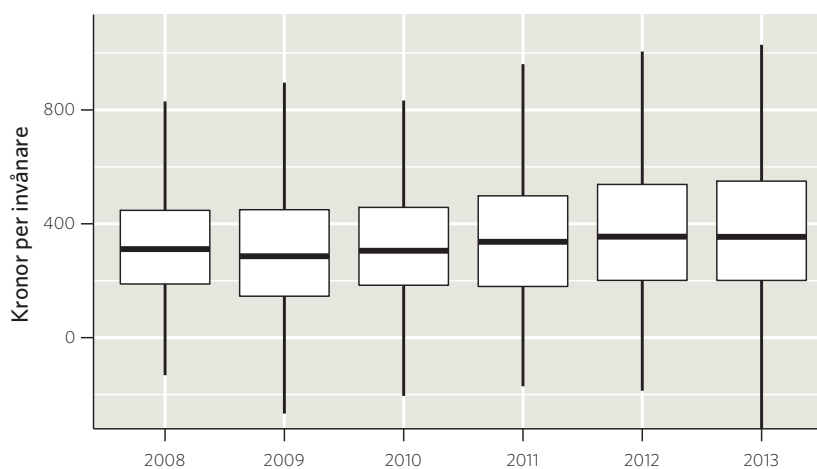
Avvikelserna mellan netto- och standardkostnad för individ- och familjeomsorgen visar på en större variation och spridning över tiden än för övriga verksamheter. Detta i sin tur kan bero på att verksamheterna är relativt små och insatserna inom barn- och ungdomsvårdens och missbruksvårdens placeringar är kostsamma. För mindre kommuner varierar kostnaderna mer då behovet av placeringar är mer slumpartat från år till år. Spridning har dock minskat över åren och till 2013 minskar den fortsatt till stor del som följd av att utjämningsystemet har reviderats så att standardkostnaden bättre ska fånga faktiska skillnader i kommunernas förutsättningar.

### Särskilt riktade insatser

I genomsnitt kostar särskilt riktade insatser 403 kronor per invånare och motsvarar 0,9 procent av verksamhetens kostnader. Här ingår flyktingmottagning och arbetsmarknadsåtgärder som bägge har en stor andel statlig finansiering via riktade statsbidrag. För flyktingmottagningen 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 cirka 45 procent av kommunernas totala kostnader.

Diagram 23. Nettokostnader för särskilt riktade insatser 2008–2013

Kronor per invånare



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Högst nettokostnad 2013 har Härjedalen med 1 400 kronor per invånare, vilket motsvarar en utdebitering på 76 öre och är 56 öre över genomsnittet för riket.



*Fördjupad analys:*

# Verksamhet för funktionshindrade

## Bakgrund

För 20 år sedan infördes en ny lagstiftning som reglerade samhällets stöd till personer med svåra funktionsnedsättningar, lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Den nya lagen innebar en kraftig ambitionshöjning jämfört med tidigare lagstiftning och har också lett till att kostnadsökningen varit högre än för andra kommunala verksamheter under denna tid. I samband med reformen ändrades också huvudmannskapet för verksamheten delvis. Kommunerna tog över ansvaret från landstingen för huvuddelen av insatserna enligt den nya lagen och staten fick en stor roll genom att svara för den största delen av personlig assistans. Förutom insatser enligt LSS analyserar vi också kostnader för personer under 65 år som får insatser enligt Socialtjänstlagen (SoL) och andra insatser som bostadsanpassning och öppen verksamhet. Kostnader för färdtjänst finns däremot inte uppdelade per ålderskategori så de ingår inte i denna analys.

Fokus i analyserna ligger på kommunnivå, för att ge stöd och vägledning till hur enskilda kommuner ska förstå utvecklingen inom detta verksamhetsområde och vad man kan göra för att påverka denna. Men vi börjar med utvecklingen på nationell nivå för att se de stora dragen och undersöka vad som driver kostnaderna. I denna analys behöver även statens kostnader för personlig assistans finnas med. Ordningen med olika huvudmän inom samma verksamhet, där insatserna till viss del är utbytbara, gör att sambanden mellan kostnader behöver undersökas. Dessutom kan kommunerna till viss del påverka, direkt eller indirekt, brukarnas val mellan insatser enligt LSS respektive SoL till exempel genom utbudet av insatser.

För kommunernas LSS-kostnader finns sedan 2004 ett nationellt utjämningsystem. Syftet är att utjämna kostnadsskillnader som beror på strukturella faktorer, i likhet med de verksamheter som ingår i de andra modellerna för kostnadsutjämning. Det speciella med LSS-utjämnningen är att det baseras på verkställda beslut enligt LSS och de faktiska personalkostnaderna vilket gör systemet mer påverkbart än övriga kostnadsutjämningsmodeller. Vi gör

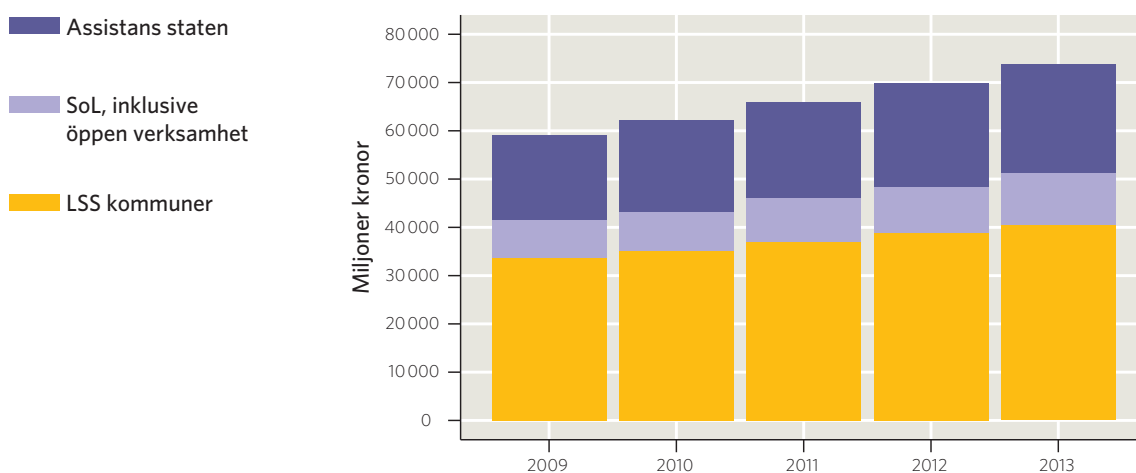
därför en del analyser på länsnivå för att belysa skillnader och utvecklings-tendenser med syfte att lyfta fram frågeställningar kring utjämnings-systemets funktion och utveckling.

### Kostnadsutveckling på nationell nivå

Kommunernas nettokostnader för omsorg om personer med funktions-nedsättning har ökat i löpande priser från cirka 27 miljarder kr 2002 till drygt 51 miljarder kr 2013. Kommunerna står för huvuddelen av kostnaderna inom verksamhetsområdet, cirka 70 procent 2013, statens kostnader för personlig assistans var cirka 22,5 miljarder samma år. Kommunernas andel av kostna-derna har sjunkit fram till 2009–2010 för att sedan plana ut på denna nivå.

Diagram 24. Nettokostnader för verksamhet för funktionshindrade 2009–2013

Miljoner kronor

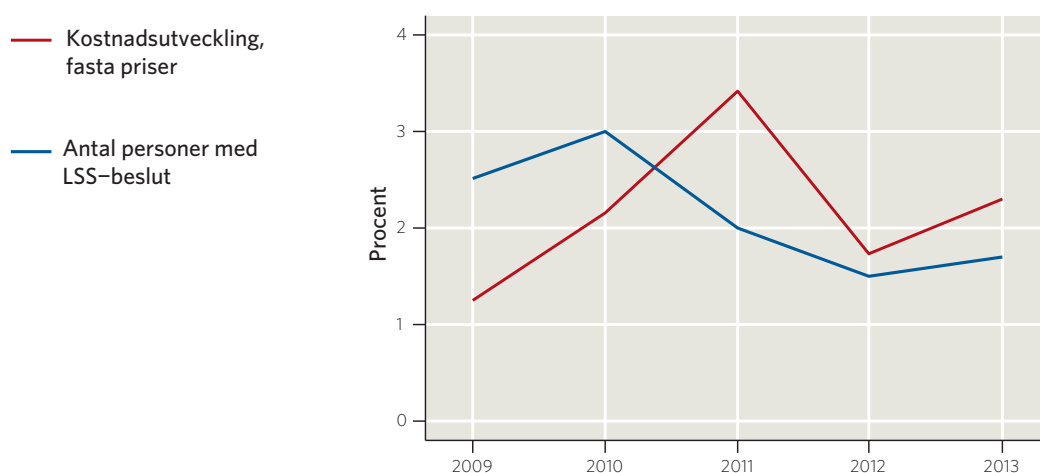


Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Kostnader för LSS-insatser svarar för cirka 80 procent av kostnaderna inom verksamhetsområdet för kommunerna. De resterande kostnaderna är i huvudsak insatser enligt SoL för personer som inte tillhör LSS-personkrets till exempel de med psykiska funktionshinder. Ökningen i fasta priser för kom-

Diagram 25. Årlig förändring av kostnader och antal personer med kommunala LSS-insatser 2009–2013

Procent



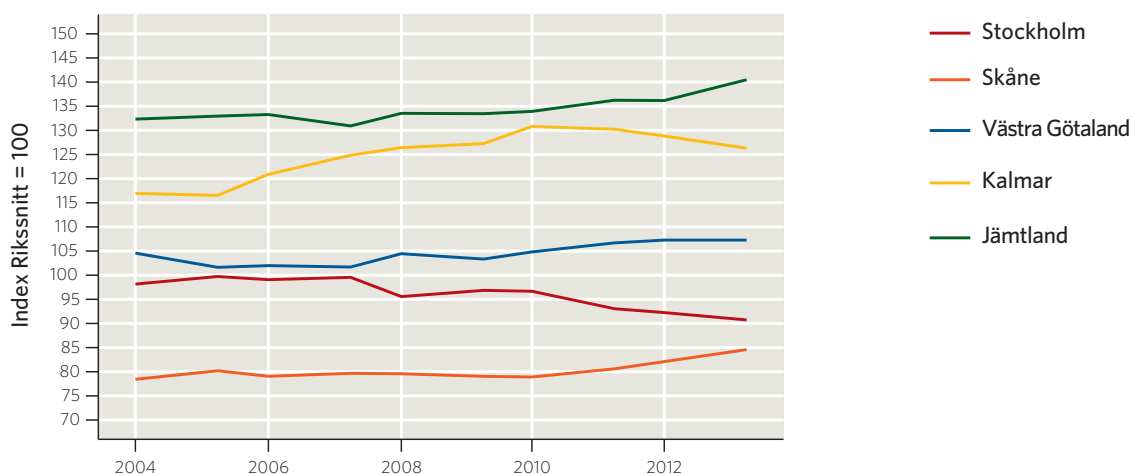
Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

munernas LSS-verksamhet stämmer väl överens med ökningen av antalet personer med ett eller flera beslut om insats. Under perioden 2009–2013 har antalet personer med en eller flera LSS-insatser ökat med 2,1 procent per år och uppgår 2013 till cirka 65 000. Ökningen av kommunernas nettokostnader i fasta priser har varit lika stor per år under samma period. Landets befolkning har under samma tid ökat med 0,65 procent per år vilket innebär att ökningen av antal personer med LSS insatser är väsentligt högre än befolkningsökningen. Statens kostnader för personlig assistans ökar däremot p.g.a. att antalet utförda timmar ökar. Sedan 2010 har antalet med personlig assistans som staten finansierar planat ut på cirka 16 000 personer. De insatser som ökar mest i kommunerna är boende för vuxna och daglig verksamhet.

## Utvecklingen på länsnivå

Kostnadsskillnaderna mellan genomsnittskostnaden i kronor per invånare i olika län har varit relativt konstanta under 2000-talet.

Diagram 26. Kostnader i några län för verksamhet för funktionshindrade 2004-2013  
Kronor per invånare indexerat i förhållande till rikssnitt 2004-2013



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Det är Jämtlands län som har haft de högsta genomsnittliga kostnaderna under hela perioden medan Skåne har haft de lägsta.

Eftersom LSS-utjämningsen är mycket följsam mot kostnaderna för verksamheten så leder dessa kostnadsskillnader på länsnivå också till stora omfördelningar mellan länen. Kommunerna i Skåne betalar i genomsnitt 641 kronor per invånare eller totalt 816 miljoner kronor till kommuner i andra län 2014. Kommunerna i Jämtland får istället 1798 kronor per invånare eller totalt 227 miljoner kronor från andra delar av landet.

Ett svagt negativt samband mellan befolkningsutvecklingen och LSS-kostnaderna finns under perioden 2004–2013 det vill säga län med befolkningsökning har något lägre kostnader i kronor per invånare än län med befolkningsminskning. En tänkbar orsak till detta samband är om personer med LSS-insatser flyttar över länsgränser i lägre utsträckning än andra. På kommunnivå finns dock inget samband mellan befolkningsutveckling och kostnader för LSS-verksamheten (diagram 27 på sidan 26).

Diagram 27. LSS-kostnader och befolkningsförändringar per län 2004-2013

Indexerade kostnader i kronor per invånare, befolkningsförändringar i procent



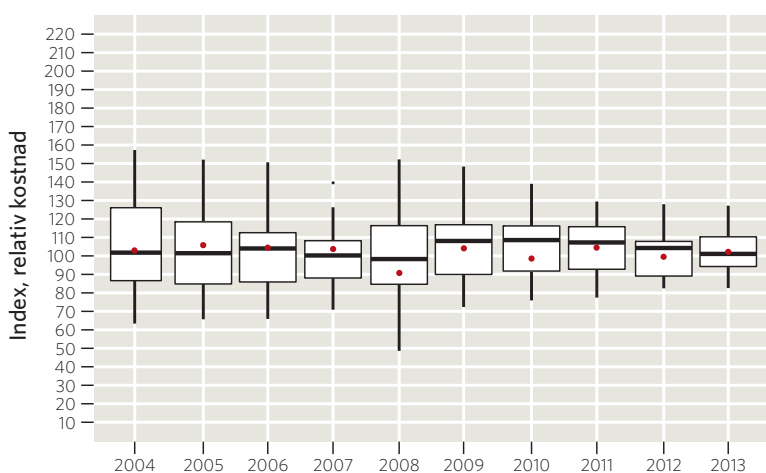
Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Ett syfte med LSS-reformen var att personer med svåra funktionsnedsättningar skulle kunna få en boendeinsats i sin hemkommun och inte behöva flytta inom länet som tidigare varit fallet. I de flesta län har också skillnaderna mellan kommunerna i kostnad kronor per invånare minskat även om de fortfarande är betydande. Den högsta kostnaden 2013 hade Vännäs med 8 569 kronor per invånare och den lägsta hade Skinnskatteberg med 761 kronor per invånare. En orsak till kostnadsskillnaderna är att det är relativt få invånare, cirka 65 000, som får insatser jämfört med de andra kommunala kärnverksamheterna. Det blir helt enkelt en slumpmässig variation som ger störst påverkan på mindre kommuner.

I Gävleborgs län har skillnaderna i nettokostnad för LSS-verksamheten i kronor per invånare mellan kommunerna minskat under perioden 2004-2013. I Västerbotten däremot har skillnaden snarast ökat.

Diagram 28. Spridningen mellan kommunerna i Gävleborg län för verksamhet för funktionshindrade, utveckling 2004-2013

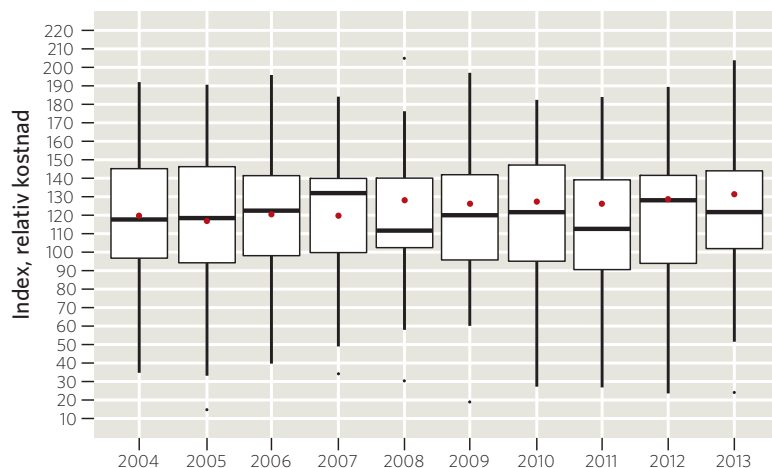
Kronor per invånare, indexerade kostnader



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Diagram 29. Spridningen mellan kommunerna i Västerbottens län för verksamhet för funktionshindrade, utveckling 2004-2013

Kronor per invånare, indexerade kostnader



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Det finns också kvarstående skillnader där de tidigare "vårdhemskommunerna" (kommuner med stor andel verksamhet när landstingen var huvudmän) fortfarande i många län har de högsta kostnaderna. Det beror förmodligen på att vissa specialiserade boenden, i privat eller kommunal regi, har en inriktning på personer med "ovanligare" funktionsnedsättningar som gör att de väljer att flytta för att få en insats med högre kvalitet. Det finns numera också möjligheter för en kommun att köpa platser i en annan kommun eller i ett företag i en annan kommun utan att det ekonomiska ansvaret går över.

Eftersom kommunernas verksamhet för personer med funktionsnedsättning i vissa fall kan bygga på beslut enligt LSS, eller i andra liknande fall på beslut enligt SoL, så skulle en förklaring till kostnadsskillnader vara att man på vissa håll har höga kostnader för LSS-verksamheten men låga kostnader för SoL och vice versa. Dessutom kan personlig assistans enligt SFB, som i huvudsak finansieras av staten, i vissa fall vara ett alternativ till kommunala insatser. Några samband kan dock inte konstateras vare sig på kommun- eller länsnivå vad gäller kostnader för de olika insatserna.

Det nationella utjämningsystemet för kommunernas LSS-verksamhet har funnits sedan 2004. Det motiverades av de stora kostnadsskillnaderna som finns på kommunnivå. Det är dock baserat på påverkbara faktorer för kommunerna till skillnad mot de andra modellerna för kostnadsutjämning. Eftersom man inte lyckats hitta opåverkbara faktorer för kommunerna som speglar behovsskillnader så ligger denna utjämningsmodell skild från de andra modellerna för kostnadsutjämning i en speciell lagstiftning. Det sker ingen löpande uppföljning av utjämningsystemet och det har heller inte följts upp av staten sedan 2007. Vi ser det som mycket angeläget att ha en löpande uppföljning av utjämning mellan kommuner speciellt för en verksamhet där utvecklingen påverkas av statliga myndigheter (Försäkringskassan) och där en tidigare koncentration av boenden till vissa kommuner på sikt förväntas minska.

## Analys av kostnader på kommunnivå

LSS består av 10 definierade insatser, där kommunerna ansvarar för 9 och den 10:de, råd och stöd, i allmänhet är landstingens ansvar. För personlig assistans finns också ett delat ansvar med staten. I SoL är inte insatserna på samma sätt definierade till sitt innehåll utan är mer flexibla utifrån de individuella behoven hos varje brukare. Detta gör att LSS-insatserna är lättare att analysera i ekonomiska termer även om statistiken över kostnaderna inte är uppdelade på alla nio insatserna. Det finns även en särredovisning av öppna insatser för funktionshindrade det vill säga insatser som inte bygger på individuella biståndsbeslut.

Det är viktigt att inte göra jämförande analyser på en alltför detaljerad nivå inom ett verksamhetsområde där insatserna till viss del kan vara olika definierade i olika kommuner. Inom verksamheten enligt SoL finns det i redovisningen av insatser både hemtjänst och boendestöd. Dessa är bägge insatser i brukarnas hem med delvis olika målgrupper och innehåll men med en flytande gräns dem emellan. Dessutom redovisas en summa för annat bistånd i ordinärt boende. Istället kan analyserna utgå från nyckeltal som bygger på kostnad per invånare eller per invånare < 65 år, som är den huvudsakliga målgruppen. Även om LSS-insatser formellt kan nybeviljas för personer över 65 år så sker det förmodligen sällan. Däremot har personer med LSS-insatser ofta kvar sin insats efter fyllda 65 år. Vad gäller SoL-insatser är åldersgränsen 65 år styrande för till vilken verksamhet en brukare räknas. En heltäckande bild av kostnaderna ser då ut som nedan.

Tabell 2. Kostnader för verksamhet för funktionshindrade 2013  
Kronor per invånare 0–64 år samt procent

	Riksgenomsnitt, kr/inv. 0–64 år	Andel, %
Kostnad daglig verksamhet, enl LSS	873	13
Kostnad exkl lokalkostnad boende enl LSS	2 535	39
Kostnad personlig assistans enl. LSS/SFB,	1 144	17
Kostnad övriga insatser enl LSS	580	9
Kostnad ordinärt boende insatser för funktionsneds. enl. SoL o HSL	903	14
Kostnad särskilt boende insatser för funktionsneds. enl. SoL/HSL	449	7
Kostnad öppen verksamhet insatser för funktionsneds.	91	1
<b>Summa</b>	<b>6 575</b>	

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

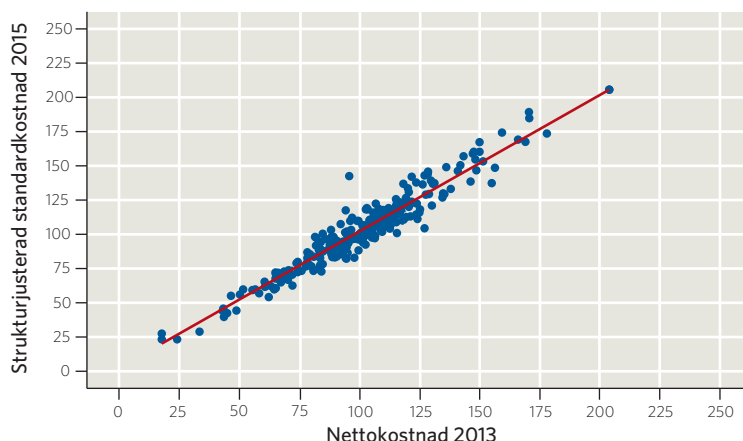
För att komma djupare ner i analysen så behöver man komma in på kostnaden för varje brukare, eftersom detta inte är meningsfullt vad gäller SoL-insatser (utom möjligen för särskilt boende) så bör man koncentrera detta till LSS-insatserna.

### Utjämningsystemet för LSS insatser

Utjämningsystemet för LSS-insatser kan användas för att analysera kostnadsskillnader mellan kommuner. LSS-utjämnningen utgår från antal verkställda beslut enligt LSS den 1 oktober varje år med en korrigering för redovisade och beräknade personalkostnader. Utjämningsystemet utgår från kommunens nettokostnader i kronor per invånare i likhet med de andra modellerna för kostnadsutjämnning i kommunerna. I VKV-tabell 11 jämförs kommunernas nettokostnad med standardkostnaden i de olika utjämningsmodellerna för att ge ett underlag för analys av kommunernas kärnverksamhe-

ter. Se faktarutan ”Avvikelse från strukturårsjusterad standardkostnad” på sidan 15. För LSS-utjämnningen blir följsamheten mellan dessa mått väldigt stor eftersom antalet verkställda LSS-beslut och korrigeringen för personalkostnaderna har ett starkt samband med nettokostnaderna. Eftersom det är en eftersläpning på två år i underlagen till utjämningsystemet så jämförs standardkostnaderna med nettokostnader två år tidigare och indexeras till riksgenomsnittet = 100.

Diagram 30. Standard- och nettokostnader per kommun för verksamhet för funktionshindrade 2013  
Index



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Trots den goda följsamheten mellan standardkostnaden och nettokostnaden finns stora skillnader för vissa kommuner mellan nettokostnaderna och beräkningen i utjämningsystemet. Om man jämför två kommuner, Sollentuna och Mariestad, med nästan lika nettokostnad 2012 men med väsentligt skilda standardkostnader i utjämnningen, så kan detta användas för att analysera hur denna jämförelse i VKV-tabell 11 kan användas för att förstå hur utjämnningen fungerar.

Tabell 3. LSS-utjämnning och nettokostnad

Kronor per invånare om inte annat anges

Län	Grundläggande standardkostnad	Personalkostnadsindex (PK-IX) 2012	Standardkostnad efter korrigering o omräkning till 2014 års beräknade nivå	Utjämningsbidrag(+)/-avgift(-) 2014	Nettokostn 2012	VKV-tabell 11 2013, index 3
<b>Hela riket</b>	<b>4 036</b>	<b>1,000</b>	<b>4 069</b>			
Sollentuna	3 180	1,124	3 552	-518	4 038	13,3
Mariestad	5 518	0,864	4 736	667	4 039	-14,2

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Sollentuna har ungefär 3 gånger fler invånare än Mariestad, 68 000 mot knappt 24 000. Skillnaderna i den grundläggande standardkostnaden speglar att antalet beslut är betydligt fler i Mariestad än i Sollentuna i förhållande till folkmängden.

Den grundläggande standardkostnaden är ett vägt volymmått där varje insats i LSS får en prislapp som bestäms av den genomsnittliga nettokostnaden i landet. Eftersom alla insatser inte finns särredovisade i kostnadsstatistiken

så görs en schablonfördelning när prislapparna beräknas för vissa insatser. För boende vuxna och daglig verksamhet finns det en särredovisning vilket innebär att kostnaden per insats är den riksgenomsnittliga kostnaden. Antal brukare för varje insats, enligt mätningen den 1 oktober varje år, multipliceras med den genomsnittliga kostnaden exempelvis 799 779 kr för vuxna i bostad med särskild service.

Tabell 4. Beräkning av grundläggande standardkostnad, exempel med två insatser redovisade  
Antal, tusental kronor samt kronor per invånare

	Vuxna i bostad med särskild service	Daglig verksamhet personkrets 1 och 2	Grundläggande standardkostnad 2012, tkr	Grundläggande standardkostnad kr/inv
Prislapp, kr	799 779	190 631		
Sollentuna	126	198	216 287	3 180
Mariestad	99	126	131 224	5 518

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

I nästa steg i beräkningen så jämförs de teoretiska personalkostnaderna för LSS-verksamheten med de faktiskt redovisade i varje kommun. Resultatet blir ett personalkostnadsindex som används för att korrigera den grundläggande standardkostnaden.

Tabell 5. Beräkning av personalkostnadsindex  
Kronor och index

	Summa personalkostnader inkl. köpt verksamhet (A)	Grundläggande standardkostnad (B)	Varav personalkostnader (=85 %) (C)	Överskjutande personalkostnader (D=A-C)	Överskjutande personalkostnader ersatta till 70 % (E=0,7*D)	Personalkostnadsindex (PK-IX) (F=(B+E)/B)
Sollentuna	222 288	216 287	183 844	38 444	26 911	1,124
Mariestad	85 994	131 224	111 540	-25 546	-17 882	0,864

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

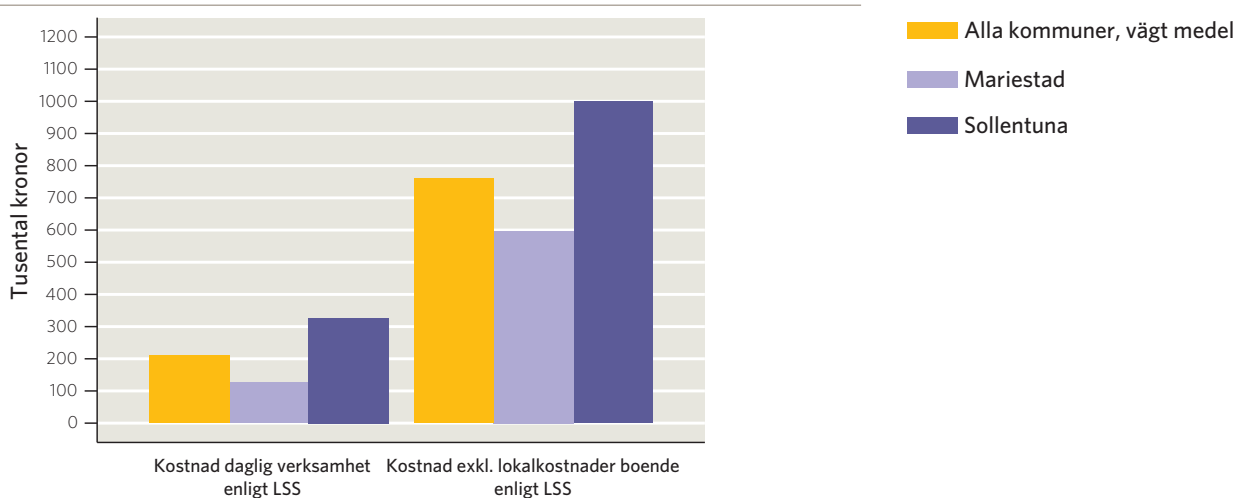
Beräkningen bygger på antagandet att andelen personalkostnader är 85 procent av bruttokostnaden exklusive interna intäkter och försäljning av verksamhet till andra kommuner. Differensen mellan de faktiska och de teoretiska personalkostnaderna, som kallas för överskjutande personalkostnader, reduceras med 30 procent innan indexet beräknas. Varför reduktionen just satts till 30 procent finns egentligen ingen motivering till utan orsaken är att staten velat begränsa följsamheten mellan faktiska kostnader och index för personalkostnader. Om reduktionen inte fanns skulle i detta exempel Sollentunas standardkostnad öka med 631 kronor per invånare och Mariestads minska med 922 kronor per invånare. Sollentuna har alltså relativt få insatser men de är i genomsnitt dyrare per insats medan Mariestad har många insatser men de har lägre kostnader per insats.

Tolkningen av indexet i VKV-tabell 11 är att Sollentuna har 13,3 procent högre nettokostnader än standardkostnader medan Mariestad har 14,2 procent lägre nettokostnader än standardkostnader justerat för årseftersläpningen.



Bilden av att Sollentuna har betydligt dyrare insatser än Mariestad bekräftas om man jämför nyckeltalen i Kolada för boende och daglig verksamhet enligt LSS per brukare.

Diagram 31. Kostnad per brukare för verksamhet för funktionshindrade 2013  
Tusental kronor per brukare



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

### Uppföljning av personlig assistans

Den verksamhet inom LSS som är mest komplicerad att följa upp är personlig assistans. Orsaken är främst de komplicerade regler som det delade huvudmannskapet mellan staten och kommunerna för med sig och den krångliga finansieringslösningen. Staten ansvarar för personlig assistans för personer som har grundläggande behov på 20 timmar per vecka eller mer. De grundläggande behoven är de som är mest integritetsnära som hygien och måltider. För dessa brukare har kommunerna finansieringsansvaret för 20 timmar per vecka. Den statliga assistansen kallas ofta personlig assistans enligt SFB (Socialförsäkringsbalken).

Kommunerna ansvarar även för kostnaderna för personliga assistenter till personer med upp till 20 timmar per vecka i grundläggande behov. Dessutom har kommunerna ett basansvar för all assistans som innebär:

- Att vara anordnare av assistans för alla som får insatsen beviljad, det vill säga kommunen är ickevalsalternativ. Denna funktion kan upphandlas enligt LOU eller inlemmas i ett valfrihetssystem enligt LOV.
- Att finansiera tillfälliga utökningar av assistanstid och merkostnader för sjuklön för assistenter hos alla utförare inklusive privata företag.

Tabell 6. Kostnader i RS för personlig assistans 2013

Miljoner kronor

<b>Kostnad inklusive ersättning från Försäkringskassan</b>	<b>16 906</b>
Intäkt från Försäkringskassan personlig assistans	7 997
Ersättning till Försäkringskassan 20 timmar SFB	4 651
Personlig assistans nettokostnad (restpost)	4 258

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Intäkten från Försäkringskassan beror av antal utförda assistanstimmar och det schablonbelopp som staten fastställer årligen. Ersättningen för de 20 första timmarna per vecka är inte heller påverkbara för kommunerna utan det beror på hur många brukare med statlig assistans som bor i kommunen.

Tabell 7. Uppdelning av nettokostnader för personlig assistans 2013

Miljoner kronor

Personlig assistans enligt LSS	2 350
Basansvar merkostnader sjuklön m.m.	550
Restpost	1 358
<b>Summa</b>	<b>4 258</b>

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Kostnaderna för personlig assistans enligt LSS kan uppskattas via verksamhetsstatistiken för LSS där det fanns 3 896 brukare vid mätningen i oktober 2013. Genomsnittligt antal assistanstimmar var 42 per vecka och kostnaden kan uppskattas via den statliga assistansschablonen som var 275 kronor per timme.

Kostnaderna för basansvaret i form av sjuklön för privata assistansanordnare med mera bygger på en uppskattning av de olika delarna. Kostnaderna för sjuklöneansvaret har uppskattats till 256 miljoner kronor av den nyligen avslutade utredningen om den statliga assistansersättningen (SOU 2014:7). De övriga kostnaderna är uppskattningar av ansvaret för tillfälliga utökningar och merkostnader för utföraransvaret.

Restposten är den merkostnad som kommunerna har utöver den statliga schablonen för assistans enligt SFB. Utifrån kommunernas marknadsandel för den statliga assistansen, som är cirka 40 procent kan merkostnaden uppskattas till 34 kronor per timme eller 12 procent över schablonen. Det finns förmodligen flera orsaker till merkostnaderna; både sådana som är svåra att påverka, till exempel kommunernas ansvar för alla brukare och avtalsvillkor; till sådana som kan påverkas, som hur personalens arbetstid utnyttjas i förhållande till utförd assistanstid. Ett grundläggande problem har varit att kommunerna, när LSS infördes för 20 år sedan, inte hade någon vana att arbeta med verksamheter som ersattes per timme och därför i vissa fall hamnade i dyra lösningar.

### En metod för jämförelse av kommunernas kostnader för personlig assistans

Att jämföra olika kommuners kostnader för personlig assistans via nyckeltal som bygger på officiell statistik har alltså sina begränsningar. Men en metod som kan ge en översiktlig jämförelse och vara en grund för fortsatta analyser är att utgå från kostnaden för personlig assistans/invånare 0–64 år. Detta nyckeltal kan sedan jämföras med antal beslut om assistans enligt LSS respektive SFB som redovisas i underlaget för beräkningarna av utjämningsystemet. I prislapparna i utjämnningen är viktningen mellan personlig assistans enligt LSS respektive SFB 2:1 det vill säga den gemensamma kostnaden fördelas med 2/3 till assistans enligt LSS och 1/3 till assistans enligt SFB. Även om denna viktning av kostnaderna inte uppdateras så kan den användas eftersom andra källor, till exempel kostnad per brukare (KPB), ger liknande vikt. Dessutom tillkommer kommunernas kostnader för de 20 första timmarna för personlig assistans enligt SFB som uppgick till 286 000 kr 2013. Sammantaget bör därför en brukare med personlig assistans enligt SFB viktas upp med 1/3 del i förhållande till en brukare med personlig assistans enligt LSS.

Om man utgår från Arvika kommun och väljer likhetsgrupp i Kolada för LSS insatser så får man fram vilka kommuner som liknar Arvika mest när man utgår från standardkostnaden för LSS och invånarantalet.

Tabell 8. Antal brukare per 1 000 invånare med personlig assistans 2013

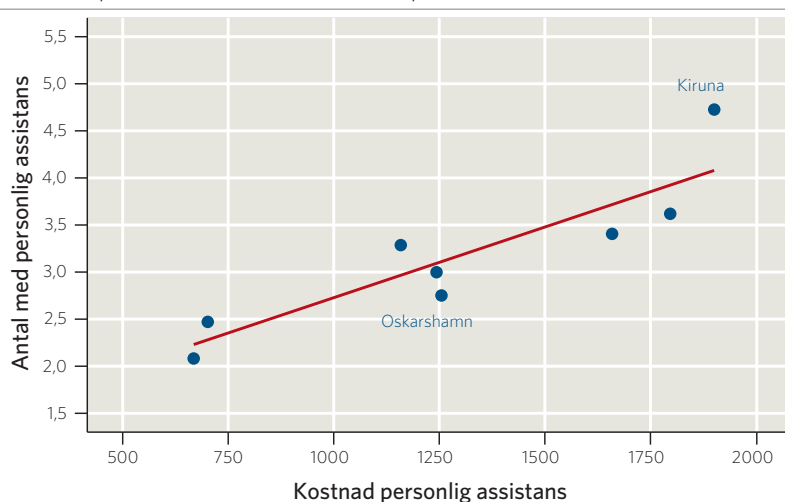
Antal	Personlig assistans enl. LSS	Personlig assistans enl. SFB	Viktat	Invånare 0-64 år	Per 1 000 invånare
Arvika	12	35	58,6	19 542	3,00
Oskarshamn	6	37	55,2	20 075	2,75
Stenungsund	9	25	42,3	20 291	2,08
Kristinehamn	16	34	61,2	17 978	3,41
Karlskoga	6	51	73,8	22 461	3,29
Avesta	15	33	58,9	16 277	3,62
Kiruna	9	59	87,5	18 513	4,72
Ronneby	4	36	51,9	20 987	2,47

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

För att ta hänsyn till kommunstorleken så sätts antalet viktade assistansbeslut i relation till antalet invånare i åldern 0-64 år 2013. Stenungsund har alltså mindre än hälften så många "viktade" brukare per 1 000 invånare jämfört med Kiruna.

Diagram 32. Kostnader för personlig assistans och antal viktade brukare 2013

Antal brukare per 1 000 invånare 0-64 år samt kronor per invånare 0-64 år



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

I diagrammet visas sambandet mellan kostnader för personlig assistans och antal viktade brukare per 1 000 invånare 0-64 år. Sambandet är hyfsat starkt, tolkningen är att Oskarshamn har dyrare brukare än genomsnittet för gruppen medan brukarna i Kiruna har kostnader som ligger väsentligt över genomsnittet. Tyvärr kan inte en sådan här jämförelse göras för alla kommuner i landet eftersom antalsuppgifterna från Socialstyrelsen respektive Försäkringskassan är sekretessbelagda för kommuner som har mellan en och tre brukare.

### Personlig assistans enligt LSS

Sedan 2009 tillämpar Försäkringskassan en hårdare bedömning av grundläggande behov som kvalificerar för beslut om personlig assistans enligt SFB. Detta beror på en dom i Regeringsrätten och har lett till att ett antal brukare inte fått förnyade beslut vid omprövning av assistans, och att antalet nybeviljanden minskat. För kommunerna har detta medfört att kostnader för per-

sonlig assistans enligt LSS ökat med cirka 50 procent sedan 2009. Detta i sin tur beror på att antalet brukare ökat med cirka 16 procent och att antalet timmar också har ökat.

Tabell 9. Antal timmar per vecka och brukare med personlig assistans enligt LSS i medeltal vid Socialstyrelsens oktobermätning

Medeltimmar per vecka

År	Medeltimmar
2009	31
2010	34
2011	37
2012	38
2013	42

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

### Individuell redovisning

En metod för att förbättra uppföljningen och analys inom personlig assistans är att ha en avgränsad budgetering och redovisning på brukarnivå. Eftersom ersättningen är individuell är det en möjlig metod. Svårigheten ligger i fördelning av gemensamma kostnader och av vikariekostnader. En annan metod för uppföljning av kostnader på individnivå som erbjuds av SKL är KPB. KPB är en efterkalkyl och bygger på helårsuppgifter där samtliga kostnader för verksamheten ingår och samtliga insatser enl. LSS särredovisas. SKL utvecklar metoden och ger stöd i kommunernas arbete med KPB. Vissa av nyckeltalen kan också läggas in i Kolada för att göra jämförelser med andra kommuner.

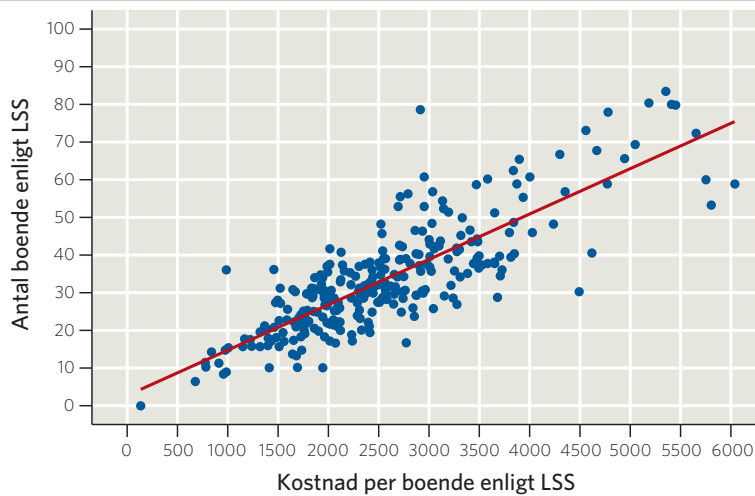
### Uppföljning av bostad med särskild service

Den insats som står för den största delen av kommunernas kostnader för LSS är boende för vuxna. Andelen av nettokostnaden för LSS var 2013 cirka 48 procent. Det finns två olika kategorier av boende för vuxna i LSS, bostad med särskild service och särskilt anpassad bostad. Den sistnämnda är enbart ett beslut om bostad och behöver inte innebära någon personalinsats, därför räknas den inte med i beräkningen av standardkostnaden i LSS-utjämnningen. Bostad med särskild service kan vara antingen gruppboende eller serviceboende. Skillnaden är att i en gruppboende ska samtliga behov hos brukarna i huvudsak täckas av gruppboendets personal medan i en serviceboende kan andra insatser till exempel ledsagning förekomma. Det som påverkar kostnaderna per brukare mest är naturligtvis personalkostnaderna. Personer som beviljats en bostad med särskild service är en heterogen grupp med stora skillnader i behov. De kommuner som tillämpar resursfördelningssystem för externa eller interna utförare inom verksamheten till exempel genom att tillämpa LOV kan ha skillnader i priser mellan 300 000 och 2 000 000 kr per brukare och år.

Kostnaden i kr per invånare 0–64 år påverkas dock främst av hur många brukare en kommun har i förhållande till befolkningen (diagram 33).

Diagram 33. Antal med insatsen boende enligt LSS per 10 000 invånare och kostnaden för insatsen per invånare 0-64 år

Antal boende per 10 000 invånare samt kronor per invånare 0-64 år



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Sambandet mellan kostnaden per brukare och kostnaden per invånare är nästan obefintligt. Detta innebär dock inte att det för en kommun är ointressant att arbeta med att hålla nere kostnaden för boendeinsatser inom LSS. Det är tvärtom så att antalet brukare med insats kan vara svårare att påverka medan kostnaden för varje brukare är något som en kommun kan ha större inflytande över.

### Analys och reflektioner

Kostnaderna för kommunernas insatser för personer med funktionsnedsättning är den verksamhet som haft den största kostnadsökningen under 2000-talet. Bakom ökningen ligger till största delen ökning av antalet personer som har insatser enligt LSS. De stora skillnaderna i kostnader på länsnivå indikerar att bedömning av rätten till insatser enligt LSS kan skilja sig åt men det kan också finnas andra förklaringar till exempel flyttningsbenägenhet. Antal personer som har rätt till LSS insatser anses dock relativt svårt att påverka.

Det finns däremot större möjligheter att påverka kostnaden för varje genomförd insats. Detta visas inte minst i den stora spridningen i kostnader per brukare för de olika insatserna enligt LSS. Om kostnadsskillnaderna på brukarnivå beror på faktiska skillnader i behov för de stora insatserna boende för vuxna och daglig verksamhet, eller om de mer beror på vilken nivå på personaltäthet som en enskild kommun valt är mycket svårt att utröna. Det finns stora möjligheter att jämföra sig med andra kommuner genom att använda sig av systematiska nyckeltalsjämförelser. För att detta ska få genomslag på kostnaderna så krävs ett bra samarbete mellan de som utför biståndsbedömningar inom området och de som ansvarar för utförandet av verksamheten eller genom upphandling svarar för att kommunen kan tillhandahålla stöd och service.





# Vad kostar verksamheten i Din kommun?

---

## Kommunernas kostnadsutveckling 2008–2013

*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. 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 är det intressant att analysera den egna kommunen, men också att kunna jämföra den med andra. För att kunna angripa analysen behöver vi veta vilka nyckeltal som bör användas, hur jämförelserna ska 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 djupdyka i området funktionshinder med en analys och tips kring hur analysen på det lokala planet kan fortsätta.

*Vad kostar verksamheten i Din kommun?* finns enbart för nedladdning och kan hämtas från Sveriges Kommuner och Landstings webbutik via [www.skl.se](http://www.skl.se).

Ladda ned på [www.skl.se/publikationer](http://www.skl.se/publikationer).  
Pris gratis, enbart för nedladdning  
ISBN 978-91-7585-069-6  
ISSN 1100-6943