

Policyrapport Velfärd

Ökad effektivitet

– ett måste och en möjlighet
för kommunsektorn

Förord

Det svenska näringslivet är beroende av välfärdstjänster av hög kvalitet. Dagens elever är morgondagens medarbetare i företagen. Inom skolan är det därför viktigt med en utbildning av hög kvalitet, som ger baskunskaper, problemlösningssförmåga, förmåga att lära mer och lära nytt. En väl fungerande sjukvård är viktig för näringslivet, så att medarbetarna kan få adekvat vård i rimlig tid och sjukfrånvaron därvid inte blir onödigt hög. Att förskola och äldreomsorg håller god kvalitet och ger trygghet är viktigt inte bara för barn och äldre utan också så att företagens medarbetare kan känna att deras anhöriga får ett gott omhändertagande.

Samtidigt måste god välfärd också bedrivas resurseffektivt. Den demografiska utvecklingen, med snabbt ökande befolkning, främst vad gäller barn och äldre, medför stora utmaningar inte bara välfärdens finansiering utan även för arbetskraftsförsörjningen inom både välfärdssektorn och det privata näringslivet.

Ett förbättrat resursutnyttjande är nödvändigt för att undvika skattehöjningar och en tilltagande kompetensförsörjningsbrist vilket allvarligt hämmar näringslivets konkurrenskraft, och därmed basen för välfärdens finansiering. Det är också nödvändigt för att undvika kvalitetsförsämringar i välfärden nu när behoven ökar.

Det rådande tekniskskiftet mot en ökad digitalisering är en möjlighet och inte ett hot för välfärdssektorn och dess medarbetare. Den möjliggör såväl kostnadsbesparingar som kvalitetshöjningar, och gör att kompetensen hos välfärdens medarbetare kan utnyttjas bättre.

I denna rapport har Svenskt Näringsliv fokuserat på de möjligheter som finns att effektivisera genom att jämföra kommuner emellan. Det finns stora skillnader mellan mer effektiva och mindre effektiva kommuner vad gäller såväl kostnadseffektivitet som kvalitet. Vad och hur kan mindre effektiva kommuner lära sig av mer effektiva? Det handlar inte om att "springa fortare" utan lära sig av de arbetssätt som effektiva kommuner redan har.

Denna rapport pekar mot en effektiviseringspotential i kommunerna på 30–40 miljarder kronor. Genom att analysera skillnaderna mellan kommunerna ges i rapporten vägledning hur kommuner kan förändra sin verksamhet för att öka effektiviteten.

I rapporten ger också Svenskt Näringsliv rekommendationer till regeringen för att möta framtidens behov av välfärd genom nya sätt att arbeta.

I arbetet med denna rapport har medverkat Mattias Lundbäck, Anders Morin och Emelie Värja. Anders Morin har varit projektledare.

Stockholm 10 oktober 2019

Bettina Kashefi, Svenskt Näringsliv
Chefekononom

Inledning

Denna rapport innehåller ett kondensat av två separata underlagsrapporter. Den ena rapporten "Kommunal effektivitet – struktur eller skicklighet?" är gjord av konsultfirman WSP Advisory. Den andra rapporten "Effektiviseringspotential och förklaringsfaktorer för effektivitet" är gjord av Svenskt Näringsliv (SN). Underlagsrapporterna analyserar med alternativa ansatser effektiviseringspotentialen i kommunsektorn. Resultaten ligger i linje med varandra, och båda visar att det finns en betydande effektiviseringspotential i kommunerna. Sammantaget visar rapporterna på en möjlig besparingspotential om 30–40 miljarder kronor, givet att kommunerna överlag tar intryck av och lär av kommuner med hög kvalitet och låga kostnader. Utöver denna potential tillkommer att alla kommuner, också de som i dag tillhör de mest effektiva, kan förbättra sin effektivitet ytterligare med stöd i digitaliseringen, allmänt kallad den fjärde industriella revolutionen.

Bakgrunden till dessa rapporter är att utan ökad effektivitet i kommunsektorn är välfärden hotad. Det är en slutsats inte bara från Svenskt Näringsliv, utan även Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har upprepat den i en följd av rapporter, och senast också regeringen med sin aviserade Valfärdskommission. Om inte effektiviteten ökar i kommunsektorn kommer arbetskraften inte att räcka till och skattetrycket riskerar bli så högt att Sveriges konkurrenskraft hotas.

Denna rapport har fyra kapitel. I det första kapitlet, benämnt "Stor effektiviseringspotential i kommunsektorn", sammanfattas resultaten från de båda underlagsrapporterna, följt av ett avsnitt om kommunsektorns demografiska utmaningar och de möjligheter till ökad effektivitet som ligger i digitaliseringen. Kapitlet avslutas med ett antal rekommendationer till regeringen kring hur den bör stödja effektiviseringar i kommunsektorn.

I kapitel två sammanfattas rapporten "Kommunal effektivitet – struktur eller skicklighet?" som är gjord av konsultfirman WSP Advisory på uppdrag av SN.

I kapitel tre sammanfattas rapporten "Effektiviseringspotential och förklaringsfaktorer för effektivitet", som är en alternativ och fördjupad analys av effektiviseringspotentialen, gjord av SN. Båda dessa underlagsrapporter publiceras också i sin helhet som separata rapporter, samtidigt med denna policyrapport.

I det fjärde och avslutande kapitlet sammanfattas en kvalitativ studie som ingår i WSP:s rapport; "Intervjuer med effektiva och ineffektiva kommuner". Den är genomförd i form av fokusgrupper och intervjuer, där ledande tjänstemän har fått ge sin bild av verksamheten och utifrån sina kommuners förutsättningar belyser effektiviseringsmöjligheterna. Kapitlet avslutas med WSP:s bedömning vad som kännetecknar effektiva kommuner respektive mindre effektiva kommuner.

Innehåll

1. Stor effektiviseringspotential i kommunsektorn.....	4
2. Kommunal effektivitet - struktur eller skicklighet	14
3. Effektiviseringspotential och förklaringsfaktorer för effektivitet.....	18
4. Intervjuer med effektiva och ineffektiva kommuner - en kvalitativ analys.....	26

1. Stor effektiviseringspotential i kommunsektorn

Stor effektiviseringspotential enligt två olika analyser

Det finns en outnyttjad effektiviseringspotential i kommunsektorn. Det visar båda de analyser som sammanfattas i denna rapport. Det är avgörande att denna effektiviseringspotential också realiserats, eftersom den demografiska utvecklingen i Sverige, med en stigande försörjningskvot, gör det nödvändigt för kommunsektorn att öka effektiviteten, annars hotas välfärden och ytterst Sveriges konkurrenskraft¹.

I WSP:s rapport, ”Kommunal effektivitet – struktur eller skicklighet?” beräknas effektiviseringspotentialen för sex områden inom välfärden: förskola, grundskola, gymnasieskola, äldreomsorg, individ och familjeomsorg (IFO) samt stöd till funktionshindrade (LSS). För vart och ett av dessa sex områden har 15 benchmarkingkommuner identifierats utifrån att de har hög kvalitet till låga kostnader. Dessa 15 kommuner har lägst kostnader i förhållande till en referenskostnad, samtidigt som de ligger över gränsen för hög kvalitet utifrån de kvalitetsmått som ingår. Referenskostnaden är beräknad utifrån en modell som korregerar för strukturella skillnader.

Effektiviseringspotentialen beräknas utifrån fyra olika scenarier, där två scenarier utgår från att övriga kommuner närmar sig de bästa i termer av effektivitet och två utgår från mer generella antaganden om effektiviseringsmöjligheterna. Effektiviseringspotentialen ligger i intervallet 18, 3–36,5 miljarder kronor. Eftersom scenarierna bygger på olika antaganden ger de något olika resultat, men de bedöms av WSP sammantaget ge en bild av det troliga spann inom vilket den faktiska effektiviseringspotentialen ligger.

WSP:s rapport bygger på befintligt regelverk i utjämningssystemet, har en lättöverskådlig metod och är jämförbar med den tidigare rapport som WSP gjort för Svenskt Näringsliv i ämnet, ”Produktivitetspotential för kommunal sektor” (SN, 2017).

I SNs fördjupade analys ”Effektiviseringspotential och förklaringsfaktorer för effektivitet” testas robustheten i dessa effektivitetsskillnader mellan kommuner och dessutom identifieras faktorer som samvarierar med skillnaderna i effektivitet. Denna fördjupade analys görs endast för de två största kommunala välfärdsområdena, grundskolan och äldreomsorgen.

Analysen är gjord så att den renasats för strukturella skillnader, så att både kostnader och kvalitet bedöms med hänsyn tagen till strukturella förutsättningar. De kommuner som ingår i en grupp föredömskommuner när kostnadseffektivitet och kvalitetsresultat vägs samman utgör jämförelsekommuner med hög relativ effektivitet. Besparingspotentialen beräknas genom att övriga kommuner bedöms kunna uppnå samma kostnadsnivå som genomsnittskostnaden för föredömskommunerna. I vårt basalternativ består gruppen föredömskommuner av de 25 procent mest effektiva kommunerna (den översta kvartilen). I ett sidoalternativ består föredömskommunerna av de 10 procent mest effektiva kommunerna (den översta decilen).

¹ En stigande försörjningskvot innebär att andelen barn och äldre i befolkningen ökar, och andelen i så kallad arbetsföra ålder minskar.

För skolan ligger effektiviseringspotentialen i basalternativet på i genomsnitt 6,3 miljarder kronor för de fyra år som omfattas, 2014 – 2017. Det är något lägre än WSP:s scenario 2, som är det av WSP:s scenarier som är närmast jämförbart med våra beräkningar av besparingspotentialen (7,8 miljarder i genomsnitt för undersökta år). För äldreomsorgen är motsvarande genomsnitt 9,9 miljarder kronor, vilket också det är något lägre än enligt WSP:s motsvarande analys (12,3 miljarder kronor i genomsnitt). I vårt sidoalternativ blir den genomsnittliga besparingspotentialen 8,6 miljarder kronor för grundskolan och 12,8 miljarder kronor för äldreomsorgen, det vill säga något högre än WSP:s scenario 2.

Det finns alltså enligt båda rapporterna en betydande effektiviseringspotential med kostnadsskillnader som inte förklaras av strukturella faktorer. En styrka i SNs beräkningsmodell för effektiviseringspotential är att den bygger på ett relativt stort antal kommuner som föredömskommuner, 72 respektive 29 stycken, som rankas högst i en sammanvägning av kvalitet och kostnadseffektivitet.

Detta, tillsammans med det förhållande att SN tagit hänsyn till fler strukturella variabler än WSP, talar för att SNs beräknade besparingspotentialer befinner sig inom ett realistiskt intervall.

I den fördjupade analysen av Svenskt Näringsliv är ett fokus vilka åtgärder som kommunerna skulle kunna vidta för att förbättra effektiviteten. Resultaten tyder på att restriktivitet med skattehöjningar, stram resurshushållning och klok konkurrensutsättning är viktiga faktorer. Samtidigt ska inte resultaten övertolkas eftersom de funna sambanden inte nödvändigtvis är kausala, och resultaten kan åtminstone delvis bero på omvänd kausalitet. Den största delen av variationerna i effektivitet är emellertid oförklarad. Detta tyder på att kvaliteten i ledning, styrning, uppföljning och upphandling, faktorer som är svåra att mäta och därmed statistiskt analysera, är av avgörande betydelse för effektiviteten i en kommun.²

Enligt vår bedömning pekar de bägge rapporterna sammantaget på en effektiviseringspotential om mellan 30 och 40 miljarder kronor. Till detta kommer att alla kommuner kan förbättra sin effektivitet ytterligare med stöd i digitaliseringen.

Struktur och kultur i samverkan bidrar till hög effektivitet

WSP:s rapport innehåller också en kvalitativ analys av vilka faktorer som påverkar effektiviteten. Den visar att inte bara formell struktur och organisation påverkar, utan även att den kultur som präglar verksamheten har stor betydelse. En kultur präglad av ömsesidig tillit, samt förståelse och respekt för varandras olika roller och kompetensområden i kommunen, minskar de transaktionskostnader och effektivitetsförluster som är förknippade med detaljstyrning och överdriven kontroll.

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

Den kvalitativa analysen visar också att effektiva kommuner i många fall bedömer sig ha en relativt sett lägre personalomsättning och lättare att rekrytera personal med

² Svenskt Näringsliv har nyligen gett ut en rapport om effektivare upphandling. ”Effektivare offentlig upphandling – mer nytta för pengarna”, (Svenskt Näringsliv, juni 2019)

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

Hårt demografiskt tryck på kommunsektorns välfärdstjänster

De välfärdstjänster som kommunsektorn ansvarar för utgör viktiga delar av den svenska välfärden. Att de håller hög kvalitet och tillhandahålls effektivt är avgörande ur många aspekter. En väl fungerande kommunsektor är till nytta både för alla invånare och för näringslivet, och innebär ytterst en konkurrensfördel för Sverige.

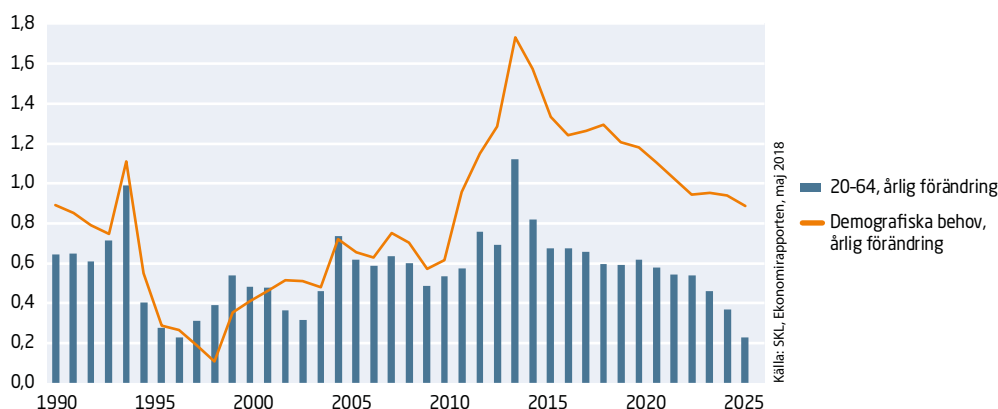
Men idag brottas kommunsektorn med allvarliga tillgänglighets- och kvalitetsproblem.

Det beror inte minst på att behoven av de kommunala välfärdstjänsterna ökar snabbt genom den demografiska utvecklingen, med en historiskt snabb befolkningsökning, samtidigt som andelen äldre ökar. I januari 2017 passerade Sverige 10 miljoner invånare. Om tio år, 2029, beräknas folkmängden ha ökat med ytterligare en miljon och befolkningen uppgå till 11 miljoner. Ökningen från 9 till 10 miljoner tog tretton år, medan ökningen från 10 till 11 miljoner, enligt Statistiska Centralbyrån (SCB), kommer att ske ännu snabbare, på tolv år. Det betyder att befolkningen kommer att ha ökat med 22 procent på drygt två decennier.

De välfärdstjänster som kommunsektorn tillhandahåller är känsliga för demografiska förändringar, dvs förändringar i befolkningens storlek och fördelning mellan olika åldersgrupper. Därför sätter den snabba och starka befolkningsökningen stark press på kommunsektorn. Ökningen är extra påfrestande så till vida att den främst sker i de åldersgrupper där behovet av välfärdstjänster är som störst och bidraget till dess finansiering minst. Av ökningen fram till 2029 står barn och unga plus äldre för 60 procent, medan andelen personer i arbetsaktiva åldrar ökar med 40 procent. Det innebär ökad försörjningskvot, det vill säga personer i arbetsaktiva åldrar ska, utöver sig själva, försörja allt fler i andra åldrar.

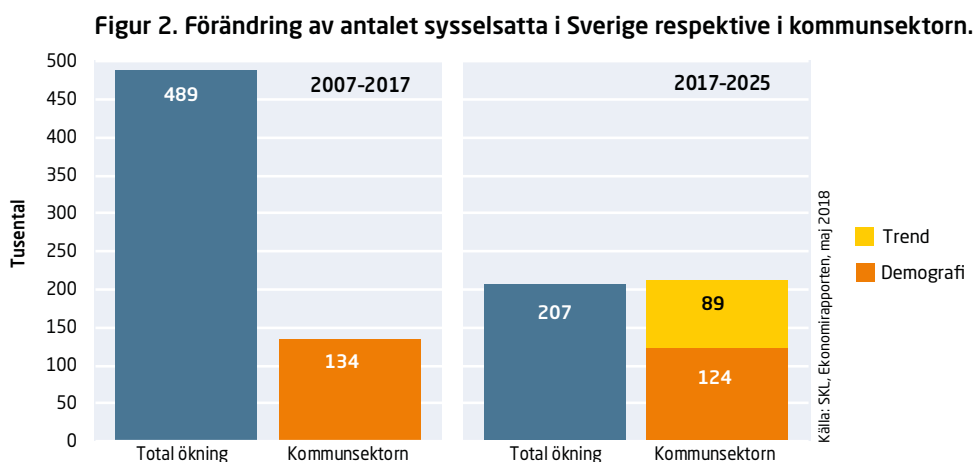
Figuren nedan visar den procentuella förändringen av de demografiska behoven, ställt mot utvecklingen av befolkningen i förvärvsaktiva åldrar. Som synes ökar behoven långt mer än den potentiella arbetskraften, i skarp kontrast till tidigare decennier då de ökat i samma takt.

Figur 1. Demografiska behov och befolkningen 20-64 år - årlig procentuell förändring.



Med stigande försörjningskvot blir det allt svårare att tillgodose de behovsökningar som följer av den demografiska utvecklingen. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har visat att behovsökningarna både överstiger tillgången till arbetskraft och nuvarande skatteunderlag. Med oförändrad effektivitet skulle kommunsektorn behöva ta i anspråk en orealistisk stor andel av ökningen av arbetskraften och resultera i ohanterligt stora skattehöjningar.

Om nuvarande trend fortsätter vad gäller ökningstakt av antalet sysselsatta i kommunsektorn i relation till behovsutvecklingen, skulle hela ökningen av antalet sysselsatta i Sverige fram till år 2025 komma att arbeta i kommunsektorn (inklusive kommunalt finansierad privat driven verksamhet). Detta ska jämföras med utvecklingen under det senaste decenniet, då 27 procent av sysselsättningsökningen skedde i kommunsektorn. Utvecklingen illustreras i nedanstående figur.

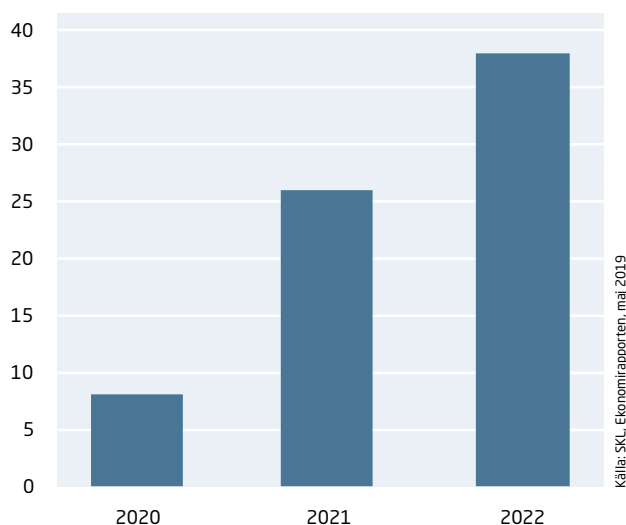


För att den stigande försörjningskvoten ska kunna hanteras behöver försörjningsbördan minska genom ökad sysselsättning. Dels krävs generellt ett tidigare inträde i arbetslivet och ett senare utträde. Därutöver behöver integrationen på arbetsmarknaden förbättras. Sysselsättningsgraden för utrikes födda behöver öka, den är ca 70 procent idag, jämfört med 85 procent för inrikes födda, ett gap som måste minska markant i och med att andelen utlandsfödda i befolkningen ökar. Det är inte minst viktigt att nyanlända kommer i jobb betydligt snabbare och i större utsträckning än vad som skett historiskt.

Merparten av behovsökningarna behöver dock hanteras genom ökad effektivitet. Det är en slutsats även från Sveriges Kommuner och Landsting, som i flera rapporter sammanfattat kraven från demografin med slutsatsen att utan ökad produktivitet är välfärden hotad. Även regeringens nyligen aviserade Valfärdskommission är ett uttryck för behovet av ökad effektivitet i kommunsektorn. Det finns alltså en betydande samsyn kring nödvändigheten av förbättrad effektivitet i kommunsektorn, för att bevara välfärden.

Det finns ingen smitväg. Utan ökad produktivitet väntar en mix av försämringar och skattehöjningar i kommunsektorn och försämrad konkurrenskraft för Sverige. Redan de närmaste åren uppstår ett stort gap mellan kostnader och intäkter om inte effektiviteten ökar (se Figur 3).

Figur 3. Gap mellan kostnader och intäkter i kommunsektorn om ingenting görs, miljarder kr



På kort sikt är det nödvändigt att kommunsektorn tillförs mer resurser för att undvika kvalitetsförsämringar. Detta bör dock inte ske genom höjda kommunalskatter, utan genom höjda statsbidrag, eftersom höjda kommunalskatter påverkar benägenheten att arbeta negativt, och en sysselsättningsökning är en viktig del av lösningen av finansieringsproblemet.

På längre sikt är detta dock ingen framkomlig väg. Försörjningskvoten fortsätter att öka fram till 2040 så att en allt mindre andel i arbetsför ålder ska försörja en allt större andel barn och äldre. Dessutom ökar andelen och antalet äldre än 80 år vars vård och omsorg genomsnittligt sett är mycket kostnadskrävande markant fram till 2035. Denna kombination riskerar att leda till kontinuerliga skattehöjningar om inte resursutnyttjandet i kommunsektorn förbättras.

Ökad effektivitet är möjlig

De båda underlagsrapporterna från WSP respektive SN visar också att det finns en betydande effektiviseringspotential i kommunsektorn givet att kommuner uppnår den effektivitet som de bästa kommunerna har.

Det är en styrka att båda analyserna leder åt samma håll. Samtidigt har båda analyserna samma begränsning, att de implicit utgår från att de effektivaste kommunerna också är effektiva i absolut mening, att den effektiviseringsnivå som de effektivaste uppnår också är det som definierar effektiviseringspotentialen. I stabila situationer utgör denna begränsning inget större problem, då kan de effektivaste kommunerna mycket väl också vara effektiva i mer absolut mening, eller åtminstone representera vad som i praktiken är möjligt att åstadkomma, och därmed realistiskt för andra att uppnå.

I den tid som är nu, med det tekniskifte som digitaliseringen utgör, är dock begränsningen mer problematisk. Med digitaliseringen finns möjligheter till effektiviseringar på en helt annan nivå än de som är möjliga med hittillsvarande teknik. Att då ha fokus på de enheter som är effektivast med dagens teknik är begränsande. Även de idag mest effektiva har en stor effektiviseringspotential genom nya teknologier.

Till den tid som är nu hör också att kommunsektorn, genom den demografiska utvecklingen, står mitt i de största behovsökningarna i modern tid, vilket gör att kraven på effektiviseringar är större än tidigare. De senaste femton åren har kostnaderna i kommunsektorn ökat utöver vad som är föranlett av demografin med mer än 0,5 procent per år i genomsnitt, vilket inte är möjligt framåt.

Den demografiska utvecklingen gör att det krävs ökad effektivitet också av de kommuner som är effektivast idag. Sådana språng i effektivitet har historiskt endast tagits i samband med att ny teknologi tagits i bruk. Ångmaskinen, elektriciteten, förbränningsmotorn och elektroniken är klassiska exempel på nya teknologier som sprängvis effektiviserat. Med jord- och skogsbrukets mekanisering har dess andel av sysselsättningen minskat från 90 procent till enstaka procent. Tekniksprången kännetecknas överlag av att sådant som människor tidigare gjort efterhand görs av maskiner, bättre och billigare.

Digitaliseringen är vår tids stora effektiviseringsmöjlighet

Vår tids effektiviseringsmöjlighet är digitaliseringen, därav den ofta använda benämningen den ”fjärde industriella revolutionen”. Den har potential att radikalt öka effektiviteten i de välfärdstjänster som kommunsektorn tillhandahåller. Och ofta kommer den ökade effektiviteten till med samma mekanism som tidigare, att maskiner gör sådant som människor gjort hittills, möjliggjort med ny teknologi.

Det som är typiskt för den slags effektivisering som sker med nya teknologier är också att resultaten kan förbättras radikalt. Så kan digitala kontakter minska väntetiderna dramatiskt och på många områden kan de helt elimineras. Eller inom individ- och familjeomsorgen när datorer handlägger ansökningar om försörjningsstöd med snabb och förenklad handläggning.

Men medan det inom andra sektorer pågår en snabb omvandling genom att utnyttja digitaliseringens möjligheter, händer det för lite i kommunsektorn. De därmed försummade möjligheterna till ökad effektivitet riskerar ytterst den svenska välfärden.

Rekommendationer

Vi har visat att det finns en betydande effektiviseringspotential i kommunsektorn, givet att de kommuner som är mest effektiva tjänar som föredömen för alla kommuner. Men vi har också visat att det, givet den demografiska utvecklingen, krävs förbättrad effektivitet i en storleksordning som innebär att också de kommuner som idag är effektivast behöver förbättra sin effektivitet. Sådana lyft i effektivisering har historiskt bara åstadkommits inom ramen för teknikskiften. Digitaliseringen, ofta kallad den fjärde industriella revolutionen, representerar vår tids stora möjlighet till den effektivisering som är så nödvändig i kommunsektorn.

Att digitaliseringen släpar efter i kommunsektorn är extra förvånande i Sverige som har en tradition att bygga välbstånd genom att bejaka ny teknik, ofta i samverkan mellan näringsliv och offentlig sektor. En sådan samverkan är i allra högsta grad nödvändig i det pressade läge som kommunsektorn befinner sig i. Argumentet är detsamma som vid tidigare teknikskiften och tillhörande samarbeten mellan offentlig sektor och näringslivet, att det är nya teknologiska tillämpningar som utvecklar Sverige. Men så länge kommunsektorns problem stavas resursbrist kommer den nödvändiga effektiviseringen att dröja.

För att den effektiviseringspotential vi urskilt också ska kunna realiseras krävs inte bara att ledningarna i kommunsektorn intensifierar arbetet med att öka effektiviteten, utan även ett antal förändringar på den nationella nivån.

Nedan sammanfattas i åtta punkter vad regeringen behöver initiera som stöd för arbetet i kommunsektorn.

1. Ökad transparens gentemot brukarna av kvalitetsresultat inom vård, skola och omsorg

Som en konsekvens av ökad etableringsfrihet och större valfrihet för individen att välja utförare i kommunsektorn har den andel som utförs i privat regi successivt ökat under 2000-talet. Detta ligger i linje med vad som varit drivkrafterna bakom denna utveckling, att stärka individens egenmakt, öka individanpassningen och förbättra olika kvalitetsaspekter.

Men möjligheten att jämföra och därmed använda valfrihet och mångfald för att driva effektiviteten släpar efter.

Därför bör regeringen verka för utvecklade kvalitetsjämförelser inom vård, skola och omsorg som stöd så att allmänheten ska kunna göra informerade val.

2. Skarpa incitament mot skattehöjningar

På kort sikt behövs ökade statsbidrag till kommunsektorn. Men det behövs redan på kort sikt också skärpta drivkrafter för kommunsektorn att inte höja skattesatserna, utan i stället att effektivisera verksamheterna. En metod för detta är att minska statsbidragen till de kommuner som höjer skatten ovanför en viss nivå.

Statsbidragsminskningen skulle kunna konstrueras så att statsbidragen till en kommun som höjer skatten minskas med en viss bestämd andel som står i proportion till skattesatsen ovanför en viss nivå. Liknande konstruktioner har funnits under 1990-talet.

Regeringen bör alltså skyndsamt utreda hur skarpa incitament ska skapas för kommunsektorn att effektivisera i stället för att höja skatten. En sådan metod är ett ”mjukt skattestopp” enligt ovan. I detta arbete ska också beaktas den s k Kostnadsutjämningsutredningens förslag. Dessa förslag avser väsentligen att uppdatera systemet, vars syfte är att utjämna för strukturella skillnader mellan kommunerna

En annan metod för att skapa incitament mot skattehöjningar vore att göra förändringar i systemet för inkomstutjämning mellan kommunerna. Idag medför systemets konstruktion att de negativa effekter på arbetsutbudet i en kommun, och därmed på skatteinkomsterna, som följer av en skattehöjning i en kommun inte påverkar kommunens intäkter negativt annat än ytterst marginellt, eftersom kommunen blir kompenserad genom ökade bidrag från inkomstutjämnningen, finansierat av övriga kommuner. De negativa effekterna övervältras således nästan fullständigt på övriga kommuner. En översyn bör ske av utjämnningssystemet där ett av syftena bör vara att skapa tydligare incitament mot skattehöjningar.

3. Underlätta för entreprenörskap i välfärden

Den största potentialen till ökad effektivitet i kommunsektorn finns i ett snabbt upptag av ny teknik. Digitalisering och AI rymmer möjligheter till nya arbetssätt som radikalt kan förbättra resursutnyttjandet i välfärdstjänsterna, och samtidigt förbättra kvalitet och tillgänglighet. Inom äldreomsorg och hemsjukvård kan ny teknik öka tryggheten

och minska förekomsten av vårdskador. Och generellt kan administrationen minska genom mer av automatiserad handläggning.

I ljuset av detta är det bekymmersamt att kommunsektorn så långsamt implementerar nya effektiviserande välfärdsteknologier. Det stora antalet huvudmän bidrar med all sannolikhet till att det är svårt att sprida en framgångsrik innovation, som upphandlats av en huvudman, till fler huvudmän. Även en lyckad ”pilot” inom en kommun eller region kan ha svårt att få spridning inom den egna organisationen. Det finns dock lärdomar från hälso- och sjukvården där privata välfärdsföretag snabbt utvecklat och implementerat nya vårdtjänster via webben som ökat tillgängligheten.

Att privata välfärdsföretag inom hälso- och sjukvården snabbt kunnat introducera ny teknik i vården beror på att det sedan 2010 är obligatoriskt för landstingen att tillämpa Lag om valfrihetssystem (LOV) inom primärvården. Därigenom har privata välfärdsföretag kunnat etablera sig inom primärvården, utan sedvanligt upphandlingsförfarande enligt LOU (Lagen om Offentlig Upphandling).

Regeringen bör mot bakgrund av detta föreslå åtgärder som leder till att privata företags framgångsrika innovationer på ett systematiskt sätt kan tas till vara och spridas inom välfärdssektorn. Denna frågeställning bör också behandlas i Välfärdskommissionen.

4. Anpassa lagstiftningen till teknikutvecklingen

I dagens vård och omsorg tillgodoses vårdbehoven ofta genom kontakter med flera olika offentliga och privata aktörer, vid äldreboenden, vid korttidsboenden, i hemsjukvård, vid vårdcentraler och vid sjukhus. Den svenska lagstiftningen är dock i viktiga avseenden inte anpassad till den samverkan och det informationsutbyte som vården och omsorgen vill och skulle kunna åstadkomma.

Det finns i lagstiftningen flera hinder för informationsdelning, hinder mellan privat och offentligt och hinder mellan verksamheter som bedrivs enligt olika lagar, till exempel mellan sjukvården som bedrivs under hälso- och sjukvårdslagen, och äldreomsorgen, som bedrivs under socialtjänstlagen. Till detta finns lagstiftning på EU-nivå, GDPR, att beakta.

Med den snabba teknikutveckling som nu sker förändras förutsättningarna ytterligare för att utveckla vården. Med förenklad och förbättrad tillgång till data förbättras också förutsättningarna för kvalitetssäkring, planering, samt behovs- och prediktionsanalyser, ytterst att använda den nya teknikens möjligheter för att förbättra utfallet för patienterna.

Den svenska lagstiftningen behöver mot denna bakgrund ändras så att nödvändig informationsöverföring mellan utförare i vården och omsorgen av en patient underlättas.

I syfte att förbättra möjligheterna till kvalitetssäkring, prevention på individnivå, och stärka möjligheterna att på ett effektivt sätt nyttja AI inom vården, synes det också väsentligt att ta fram en modell för att underlätta proceduren för samtycke från patienten när det gäller överföring av patientdata mellan vårdgivare.

Också på skolans område finns likartade legala hinder för informationsdelning.

5. Öppna för försöksverksamhet

Kommunsektorn är starkt decentraliserad. Det finns både problem och fördelar med det. En fördel som dock utnyttjas för lite är olika försöksverksamheter för att se vilka lösningar som är mest effektiva. Detta borde ske i större utsträckning och även som vetenskapligt kontrollerade experiment om nya styrningsformer, innovativa arbetssätt och metoder i välfärden.

Regeringen borde ta initiativ till lagstiftningsförändringar som medger försöksverksamheter under kontrollerade former och där nya styrningsformer, arbetssätt och metoder kan utvärderas på ett vetenskapligt kvalificerat sätt.

Ett exempel på en sådan tänkbar försöksverksamhet är att låta en vårdgivare, efter upphandling, få ett helhetsansvar för vården inom ett avgränsat geografiskt område för de individer som väljer vårdgivaren.

6. Ökat statligt ansvar för infrastruktur

En bidragande orsak till trögheten i kommunsektorns omvandling är olika tekniska hinder som att bristande kompatibilitet mellan olika IT-system försvårar informationsöverföring, inte bara mellan olika huvudmän, utan även mellan offentliga utförare.

Regeringen bör därför utreda hur tekniska hinder försvårar kommunsektorns omvandling. En möjlighet som bör prövas är att staten tar över ansvaret för den digitala infrastrukturen, på så sätt att staten definierar standards, mm.

7. Ökat statligt ansvar för skolan

Hög kunskapsnivå är en av de allra viktigaste förutsättningarna för det svenska välståndet. Hela utbildningskedjan från förskolor, grundskolor och gymnasium till högre utbildning och forskning behöver fungera på ett sådant sätt att barn, elever, studenter och forskare lär det som framtidens arbetsmarknad kräver.

När det gäller skolans kvalitet finns stora problem i form av vikande grundskoleresultat, mätt som resultat i PISA-mätningar, under lång tid, liksom att de som kommer från gymnasieskolan är otillräckligt förberedda för högskolestudier.

Det är 25 procent av eleverna som går ut årskurs nio med ofullständiga betyg och 16 procent har underkänt i något av kärnämnen svenska, engelska eller matematik. En tredjedel av de som påbörjar en gymnasieutbildning uppnår inte examen inom den avsatta tiden. Skillnaderna mellan kommunerna i genomsnittliga slutbetyg i årskurs nio är också stora, även när hänsyn tas till elevernas socioekonomiska bakgrund.

I en nyligen utkommen rapport från Svenskt Näringsliv framgår också att det på ländernivå finns ett tydligt och betydande samband mellan utbildningsresultat över tid, mätt som resultat på PISA- och TIMSS-tester, och den långsiktiga tillväxttakten per capita. Höga resultat över tid på dessa tester samvarierar med hög tillväxttakt per capita. Analysen visar också att övertygande skäl talar för att det finns ett tydligt orsaks-samband, det vill säga höga resultat på PISA-tester leder till hög tillväxttakt per capita.³

³ Svenskt Näringsliv (2019); En kunskapsskola för tillväxt. Författare: Heller Sahlgren & Jordahl. Rapport.

Därför är det av största vikt att undervisningen håller hög kvalitet i hela landet. Utifrån de ökande kraven är det därför oroväckande att skolans resultat trendmässigt försämras.

Starka skäl talar för att staten tar ett ökat ansvar för skolan. Inte minst gäller detta skolans finansiering. Om staten tog över finansieringen från kommunerna genom en statlig skolpeng skulle förutsättningarna för ökad likvärdighet öka, eftersom skolpengen då kan förväntas i större utsträckning ta hänsyn till elevernas socioekonomiska status och de resursbehov detta medför. Dessutom kan konkurrensneutraliteten mellan kommunala skolor och friskolor förbättras om kommunerna inte längre finansierar sina konkurrenter, friskolorna, utan detta görs av staten. Finansieringen utöver behoven, det vill säga resursslöseri, skulle också motverkas.

Statliga åtgärder behövs även för nödvändiga förändringar i läro- och kursplaner, reformering av lärarutbildningarna, åtgärder mot betygsinflation och för att stötta högpresterande elever. Dessa åtgärder bedömer Svenskt Näringsliv som strategiska för att höja svenska elevers kunskapsnivå och PISA-resultat, och på sikt även tillväxten. Då ökade resurser totalt sett ej torde behövas för att genomföra åtgärderna kommer även effektiviteten att höjas.⁴

Mot denna bakgrund bör regeringen vidta de åtgärder som behövs för att staten ska ta ett större ansvar inom skolan på de områden som angetts ovan.

⁴ SN har i rapporten "Ökad kvalitet i skolan" (2019) utvecklat förslag på de nämnda områdena.

2. Kommunal effektivitet - struktur eller skicklighet

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

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

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

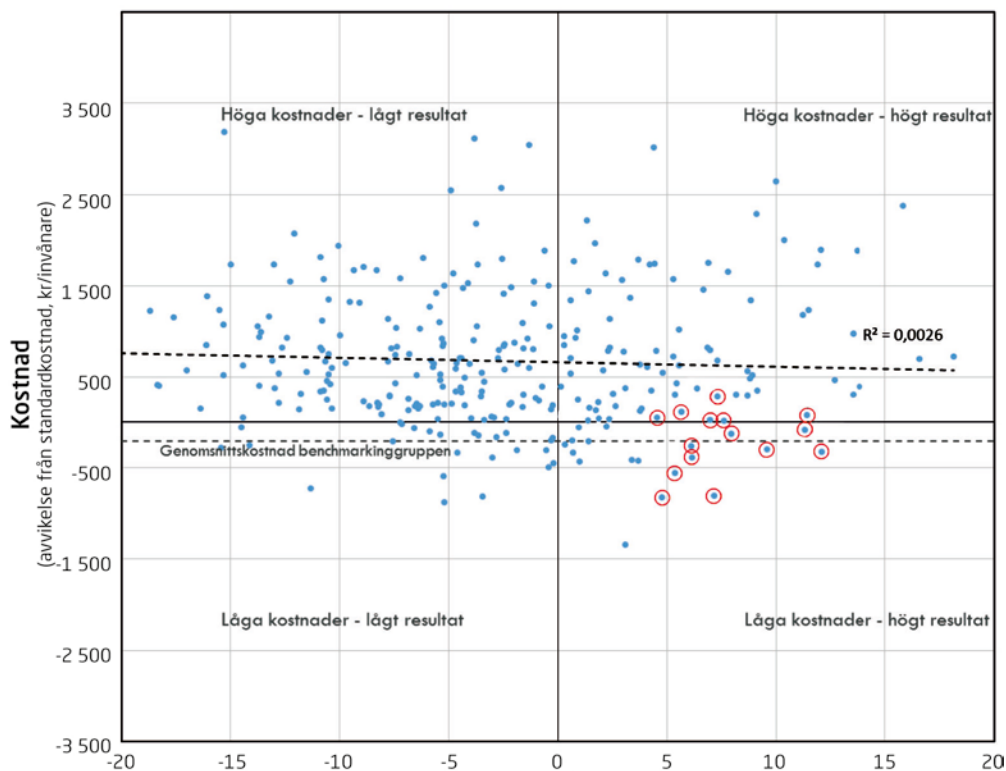
Scenario 2 - Samtliga övriga kommuner förbättrar sina kostnader till samma nivå som benchmarkinggruppens genomsnittliga kostnader. Kommuner som redan har lägre kostnader är oförändrade.

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

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

Resultaten av WSPs analys och beräkningar för grundskolan respektive äldreomsorgen, som är kommunernas två största verksamhetsområden i resurshänseende, redovisas nedan.

Figur 4. Kostnads- och kvalitetsjämförelse för grundskolan



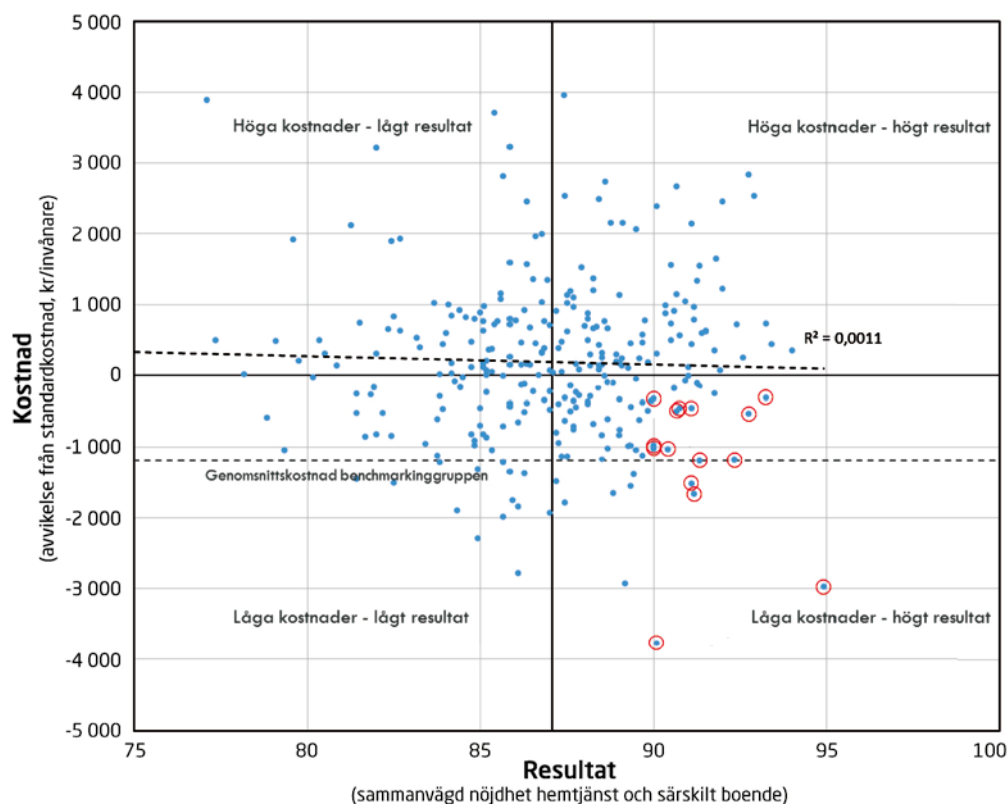
Varje kommun utgör en punkt i diagrammet ovan. Benchmarkinggruppen återfinns i nedre högra fältet, bland kommuner med låga kostnader men ändå höga resultat. Benchmarkingkommunerna är markerade med cirklar i diagrammet. Det finns inget uppenbart samband mellan kvalitetsresultat och kostnader – förklaringsgraden (R^2) är lägre än 0,3 procent.

Den framräknade effektiviseringspotentialen enligt de olika scenarierna redovisas i tabellen nedan.

Tabell 1. Effektiviseringspotential i grundskolan per scenario (miljarder kr)

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

Figur 5. Kostnads- och kvalitetsjämförelse för äldreomsorgen



Varje kommun utgör, liksom i diagrammet för grundskolan, en punkt i diagrammet ovan. Benchmarkinggruppen återfinns i nedre högra fältet, bland kommuner med låga kostnader men ändå höga resultat. Benchmarkingkommunerna är markerade med cirklar i diagrammet. Det finns inget samband mellan kvalitetsresultat och kostnader – förklaringsgraden (R^2) är cirka en promille.

Den framräknade effektiviseringspotentialen enligt de olika scenarierna redovisas i tabellen nedan.

Tabell 2. Effektiviseringspotential i äldreomsorgen per scenario (miljarder kr)

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

Även övriga undersökta kommunala områden utmärks av svaga eller inga samband mellan kvalitetsresultat och kostnader.

För alla de undersökta områdena, och totalt, har på detta sätt följande effektiviseringspotentialer räknats fram.

Tabell 3. Sammanfattning av ekonomisk effektiviseringspotential enligt fyra scenarier (miljarder kr)

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

Sammantaget beräknas i scenario ett således en total teoretisk effektiviseringspotential på 18,3 miljarder kronor, vilket motsvarar en effektivisering på knappt 5 procent. Scenario tre, som i förutsättningen innebär en effektivisering på exakt 5 procent, ger en beräknad besparing på 18,9 miljarder kr. I scenario fyra beräknas effektiviseringen bli 20,9 miljarder kr, motsvarande 5,5 procent. Scenario två förutsätter en fördubblad effektivisering jämfört med scenario ett, vilket innebär en besparing på 36,5 miljarder eller strax under 10 procent. De uppdaterade beräkningarna ligger relativt nära de tidigare beräkningarna som WSP gjorde på uppdrag av Svenskt Näringsliv 2017.⁵ Sammantaget torde detta enligt WSP ge en god bild av det troliga spann inom vilket den faktiska effektiviseringspotentialen ligger.

⁵ Svenskt Näringsliv (2017); Produktivitetspotential för kommunal sektor

3. Effektiviseringspotential och förklaringsfaktorer för effektivitet

Inledning och metod

Rapporten ”Effektiviseringspotential och förklaringsfaktorer för effektivitet” av SN använder ett tillvägagångssätt som påminner om WSP:s rapport. Kommunerna rankas från högst till lägst avseende två parametrar; kostnad respektive kvalitet. Den kommun med den lägsta strukturjusterade kostnaden respektive den kommun som har den högsta strukturjusterade kvaliteten får indextalet 290 och den kommun som har den högsta strukturjusterade kostnaden respektive den lägsta strukturjusterade kvaliteten får indextalet 1. Vid rankningen används en utvidgad modell för strukturell justering jämfört med WSPs modell, vilket innebär att det finns fler potentiella förklaringsfaktorer som kan förklara strukturella kostnads- och kvalitetsskillnader⁶.

De båda indexplaceringarna summeras därefter för att ta fram ett samlat effektivitetsmått för varje kommun. Detta mått kan alltså vara ett tal mellan 2 och 580. I likhet med WSP-rapporten identifieras ett antal effektiva kommuner som de kommuner som har goda resultat såväl avseende strukturjusterad kvalitet som strukturjusterad kostnad. I vårt basalternativ väljs 72 sådana kommuner ut och kriteriet är att de befinner sig i den bästa kvartilen när indexplaceringarna för kostnader respektive kvalitet summeras. I vårt sidoalternativ är föredömskommunerna de kommuner som befinner sig i den bästa decilen, det vill säga de 29 mest effektiva kommunerna.

Den totala effektiviseringspotentialen beräknas genom att anta att samtliga kommuner har samma nettokostnadsavvikelse som den mest effektiva kvartilen, alternativt decilen, kommuner. Detta kan också uttryckas som att vi antar effektiviseringspotentialen som att det är möjligt för alla kommuner att ha lika låg kostnad som föredömskommunerna - bästa kvartilen alternativt bästa decilen - när hänsyn tas till strukturella förutsättningar.

Vi vill också belysa vilka faktorer som utmärker en effektiv kommun och som kommunen själva kan påverka. Detta görs genom att i en regressionsanalys identifiera faktorer som samvarierar med effektivitet enligt effektivitetsrankingen. Detta kan vara sådant som andelen privata aktörer i kommunen, skattesatsen eller något annat. Det görs också ett försök att uppskatta om dessa variabler i så fall huvudsakligen påverkar utfallet på kostnadssidan eller på kvalitetssidan.

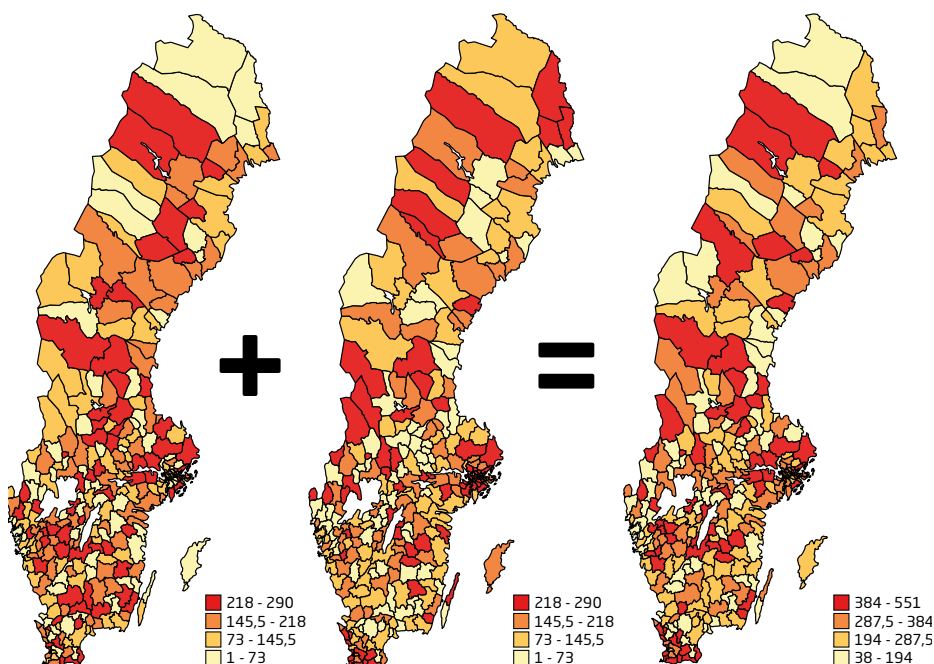
Resultat - grundskolan

1. Ranking av kommuner med avseende på kostnader, kvalitet och effektivitet

I det tre Sverigekartorna på nästa sida illustreras hur kommunerna rankas vad gäller kostnader, kvalitet och effektivitet när hänsyn tas till strukturella skillnader. Kommunerna är här indelade i fyra kvartiler, mörkare färg innebär högre poäng och högre ranking.

⁶ Som kvalitetsmått för grundskolan har använts strukturjusterat meritvärde i årskurs nio, och på äldreomsorgens område har använts strukturjusterade resultat från brukarenkäter.

Figur 6: Kartorna nedan visar kommunernas poäng, längst till vänster är kostnadsindex följt av kvalitetsindex, dessa summeras och ger oss effektivitetsindex. Mörkare färg innebär högre poäng.



2. Effektiviseringspotential

Vi har beräknat effektiviseringspotentialen för vart och ett av de åren för vilka vi har data, 2014-2017, och gjort detta i enlighet med de metoder vi redogjort för inledningsvis i detta kapitel. Därvid framkommer följande resultat.

Tabell 3: Effektiviseringspotential för grundskolan över tid, miljarder kr

År	Total effektiviseringspotential - basalternativ, benchmark mot första kvartilen	Total effektiviseringspotential - sidoalternativ, benchmark mot första decilen
2014	5,2	8,3
2015	6,3	8,3
2016	6,6	9,3
2017	6,9	8,6

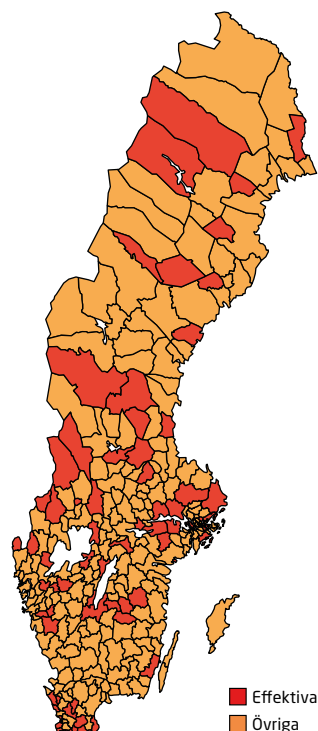
Den genomsnittliga effektiviseringspotentialen i basalternativet är 6,3 miljarder kronor och i sidoalternativet 8,6 miljarder kronor. WSPs scenario 2 är närmast jämförbart med våra beräkningar av effektiviseringspotentialen i det avseendet att potentialen beräknas som skillnaden mellan föredömskommunernas genomsnittliga kostnader och övriga kommuners kostnadsnivå, när hänsyn tas till strukturella förutsättningar. I WSPs scenario 2 är den genomsnittliga effektiviseringspotentialen 7,8 miljarder kronor, det vill säga mellan SNs båda alternativ.

En styrka i SNs beräkningsmodell för effektiviseringspotential är att den bygger på ett relativt stort antal kommuner som föredömskommuner, 72 respektive 29 stycken, som rankas högst i en sammanvägning av kvalitet och kostnadseffektivitet. Det är således inte ett fåtal "extremkommuner" som ska efterliknas för att uppnå besparingen.

Detta, tillsammans med det förhållande att SN tagit hänsyn till fler strukturella variabler än WSP, talar för att SNs beräknade besparingspotentialer befinner sig inom ett realistiskt intervall.

Nedan finns även en karta över föredömeskommunerna enligt beräkningen av effektiviseringspotentialen i basalternativet. Föredömeskommunerna syns också som de mörkröda kommunerna i den högra av de tre kartorna i figur 3 ovan.

Figur 7. Föredömeskommunerna enligt beräkningen för basalternativets effektiviseringspotential i grundskolan.



3. Vad utmärker en effektiv kommun på grundskolans område?

I modellen där vi förklarar kommunernas placering (ranking) med de variabler som kan påverkas genom politiska beslut kan vi använda den förklarade variationen i effektivitet av respektive variabel som ett mått på hur viktiga variablerna är som förklaringsfaktorer.

Vi kan i modellen se att *antalet elever per lärare* förklarar 8 procent av skillnaderna i effektivitet. Fler elever per lärare samvarierar med högre effektivitet, lägre kostnader och högre kvalitet. Till att börja med ska noteras att måttet inte inkluderar övrig personal. Därför kan en delförklaring till resultatet vara att en högre andel övrig personal finns i kommuner med lägre lärartäthet. En annan tänkbar delförklaring är att kommunernas resurser i alltför stor utsträckning går till skolor med bristande ledning och styrning – som härigenom uppvisar låga resultat, i stället för att kommunerna går till orsakerna med otillräcklig skolkvalitet. En angränsande förklaring kan vara att lågpresterande skolor har svårt att attrahera de mer kompetenta lärarna, vilket åtminstone delvis är en lednings- och styrningsfråga. En ytterligare tänkbar förklaring är att mer resurser ges till skolor med mindre motiverade och presterande elever, något som inte nödvändigtvis fångas upp av de strukturella variablerna. Ännu en förklaring kan vara att personalstyrkan inte minskar proportionellt i de skolor där elevunderlaget minskar. Dessutom är det sannolikt så att marginalnyttan av en ytterligare lärare i klassrummet är avtagande.

Att fler elever per lärare samvarierar med högre effektivitet, lägre kostnader och högre kvalitet beror således med all sannolikhet till betydande del på så kallad omvänd kausalitet, det vill säga lägre effektivitet och lägre kvalitet medför en ökning av lärartätheten. Kausal forskning tyder också på att lärartätheten i sig har en positiv effekt på elevers resultat i den svenska kontexten. (Fredriksson & Öckert 2008). Det kan också vara så att det finns strukturella orsaker som vi inte förmått identifiera.

Kostnader i förskolan förklarar 3 procent av variationen i effektivitet. Högre kostnader i förskolan samvarierar med högre effektivitet – och då främst genom kvaliteten – i grundskolan. Detta kan vara ett tecken på det som forskningen visar, att tidiga insatser lönar sig.

Kommunens skattekraft förklarar 4 procent av variationen i effektivitet. En högre skattekraft samvarierar med en lägre effektivitet genom högre kostnader. Att en högre skattekraft korrelerar med högre kostnader hänger sannolikt samman med att ett högre välbefinnande hos kommunens invånare också genererar en ökad efterfrågan, enligt den så kallade Wagners lag.⁷

Kommunens skattesats förklarar 3 procent av variationen i effektivitet. En högre skattesats samvarierar med en lägre effektivitet. Högre skattesats samvarierar också med högre kostnader vilket inte är konstigt då kommunen har mer resurser. Den högre kostnadsnivån verkar dock inte påverka kvaliteten i positiv riktning. En möjlig orsak till detta kan vara att kommuner med en högre skattesats har en mindre effektiv organisation, men det finns också andra möjliga strukturella orsaker som kan påverka.

Bland övriga faktorer som vi testat kan nämnas *köp av verksamheter från privata aktörer*, som förklarar 2 procent av variationen i effektivitet. Detta mått torde väsentligen överensstämma med andel friskoleelever i kommunen. En högre andel köp från privata aktörer samvarierar med högre effektivitet, lägre kostnader och högre kvalitet, även om effekterna är begränsade.⁸ En sannolik anledning till resultatet är att konkurrensen tvingar fram en högre effektivitet. Att kostnaderna minskar med en högre andel köp tyder på att en ökad friskolekonkurrens i vart fall inte leder till högre kostnader för kommunen.

Den oförklarade variationen i modellen är 81 procent. Detta är i sig inte förvånande och det av två skäl. För det första är det avvikelser från modellberäknade värden (avseende kostnader och kvalitet) som effektivitetsmodellen söker förklara, det vill säga den försöker förklara skillnader i prestation när strukturella faktorer hålls konstanta. Vi kan dock i vår regressionsmodell för grundskolan – där såväl strukturella som påverkbara förklaringsfaktorer ingår – förklara 79 procent av variationen i kostnader respektive 63 procent av variationen i kvalitet.

För det andra torde mycket av effektivitetsskillnaderna bero på faktorer som är svåra att mäta och därmed kvantifiera. Det handlar om grundläggande faktorer som kvalitet i styrning, ledning och uppföljning. Detta inkluderar värderingsarbete, systematiskt kvalitetsarbete m.m. Även hur pass effektivt kommunen bedriver offentlig upphandling är en faktor som kommer in här. Mot bakgrund av att den stora andelen av variationen i effektivitet är oförklarad torde den största potentialen till förbättrad effektivitet finnas här.

⁷ Vi har alltså även med skattekraften som påverkbar variabel, trots att den endast går att påverka för kommunen på lång sikt och i begränsad utsträckning. Att den ändå finns med som en variabel som kan förklara effektivitetsskillnader beror på att kommunen kan bestämma ambitionsnivån över tjänsten i fråga, oavsett det förhållande att en högre skattekraft sannolikt genererar en högre efterfrågan på flera välfärdstjänster.

⁸ Nämnas kan också att vi som förklarande variabel även har med *andelen elever i kommunen som får ett slutbetyg som ligger högre än betyget på det nationella provet* för att fånga en del av den potentiella betygsinflationen.

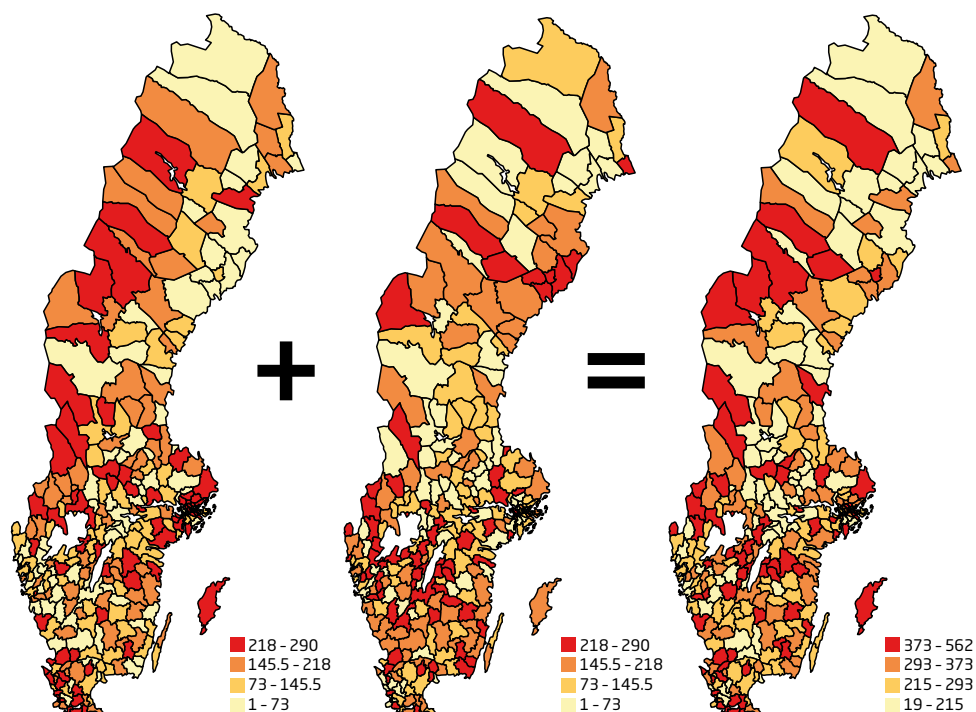
Det kan naturligtvis inte uteslutas att det finns ytterligare strukturella variabler som inte identifierats men som påverkar resultaten. Vi har dock ovan diskuterat ett antal påverkbara faktorer på grundskolans område där våra resultat indikerar att kommunens eget agerande kan påverka dess effektivitet.

Resultat - äldreomsorg

1. Rankingen av kommuner med avseende på kostnader, kvalitet och effektivitet.

I det tre Sverigekartorna, Figur 8, illustreras hur kommunerna rankas vad gäller kostnader, kvalitet och effektivitet när hänsyn tas till strukturella skillnader. Kommunerna är indelade i fyra kvartiler, mörkare färg innebär högre poäng och högre ranking.

Figur 8. Kartorna nedan visar kommunernas poäng, längst till vänster är kostnadsindex följt av kvalitetsindex, dessa summeras och ger oss kvalitetsindex. Mörkare färg innebär högre poäng.



2. Effektiviseringspotential

Vi har beräknat effektiviseringspotentialen för vart och ett av de åren för vilka vi har data, 2014-2017, och gjort detta i enlighet med de metoder vi redogjort för inledningsvis. Därvid framkommer följande resultat.

Tabell 4: Effektiviseringspotential för äldreomsorgen över tid, miljarder kr

År	Total effektivitetspotential huvudalternativet, benchmark första kvartilen	Total effektivitetspotential, sidoalternativet, benchmark första decilen
2014	10,2	13,5
2015	9,9	12,0
2016	10,4	13,9
2017	8,9	11,8

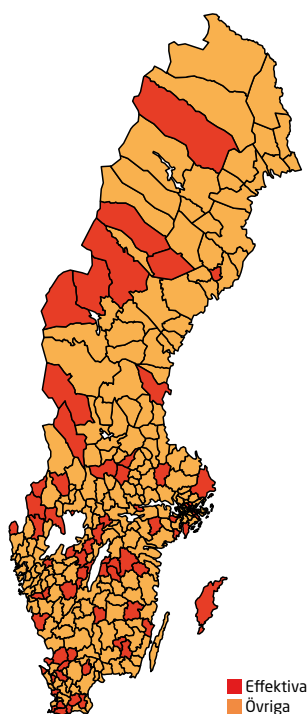
Den genomsnittliga effektiviseringspotentialen i basalternativet är 9,9 miljarder kronor och i sidoalternativet 12,8 miljarder kronor. WSPs scenario 2 är närmast jämförbart med våra beräkningar av effektiviseringspotentialen i det avseendet att potentialen beräknas som skillnaden mellan föredömskommunernas genomsnittliga kostnader och övriga kommuners kostnadsnivå, när hänsyn tas till strukturella förutsättningar. I WSPs scenario 2 är den genomsnittliga effektiviseringspotentialen 12,3 miljarder kronor, det vill säga mellan SNs båda alternativ.

En styrka i SNs beräkningsmodell för effektiviseringspotential är att den bygger på ett relativt stort antal kommuner som föredömskommuner, 72 respektive 29 stycken, som rankas högst i en sammanvägning av kvalitet och kostnadseffektivitet. Det är således inte ett fåtal ”extremkommuner” som ska efterliknas för att uppnå besparingen.

Detta, tillsammans med det förhållande att SN tagit hänsyn till fler strukturella variabler än WSP, talar för att SNs beräknade besparingspotentialer befinner sig inom ett realistiskt intervall.

I Figur 9 finns även en karta över basalternativets föredömskommuner. Föredömskommunerna syns också som de mörkröda kommunerna i den högra av de tre kartorna i Figur 8.

Figur 9. Föredömskommunerna enligt beräkningen för basalternativets effektiviseringspotential i äldreomsorgen.



3. Vad utmärker en effektiv kommun på äldreomsorgens område?

Som nämnts i metodavsnittet vill vi belysa vilka faktorer som utmärker en effektiv kommun och som kommunen själv kan påverka. Detta görs genom att i en regressionsanalys identifiera icke-strukturella, det vill säga påverkbara, faktorer som kan förklara effektivitetsskillnader mellan kommuner.

De faktorer, eller variabler, som enligt vår modell förklarar de största andelarna av variationen i effektivitet mellan kommunerna är andel av befolkningen mellan 65 och 79 år som har särskilt boende eller hemtjänst, skattekraften i kommunen, antal timmar hemtjänst per brukare och andel köp av omsorg från privata aktörer.

Antal timmar hemtjänst per brukare förklarar 3 procent av variationen i effektivitet. Ett högre antal timmar samvarierar med lägre effektivitet, högre kostnader och lägre kvalitet. En möjlig orsak till samvariationen mellan högre antal timmar och lägre kvalitet är att det kan finnas en skillnad mellan antalet beviljade och antalet utförda timmar i hemtjänsten, som ökar mer än proportionellt ju fler timmar en brukare har, vilket kan ha en negativ effekt på kvaliteten, och i särskilt hög grad för dem med många beviljade timmar. En annan tänkbar orsak kan vara att en del av dessa brukare hade behövt särskilt boende som omsorgsform.

Andel av befolkningen mellan 65 och 79 år som har särskilt boende eller hemtjänst förklarar 3 procent av variationen i effektivitet. En hög andel samvarierar med lägre effektivitet. Här är det främst kvaliteten som påverkas negativt. En orsak till detta kan vara att yngre äldre är mer kritiska än äldre-äldre. En annan förklaring kan vara att de yngre äldre själva svarar på kvalitetsenkäten i större utsträckning än de över 80 år.⁹

Andelen köp från privata företag förklarar 3 procent av variationen i effektivitet. En högre andel köp samvarierar med högre effektivitet och lägre kostnader utan att påverka kvaliteten signifikant. En sannolik anledning till resultatet är att konkurrensen tvingar fram en högre effektivitet.

Kommunens skattekraft förklarar 2 procent av variationen i effektivitet. En högre skattekraft samvarierar med en lägre effektivitet. En högre skattekraft samvarierar främst med ökade kostnader medan effekten på kvaliteten inte är signifikant. En förklaring kan vara att kommunerna med hög skattekraft har högre efterfrågan på välfärdstjänster som äldreomsorg men samtidigt högre krav, vilket också reflekteras i kvalitetsmodellen¹⁰. En annan förklaring kan vara avtagande marginalnytta på satsade resurser.¹¹

Skattesatsen förklarar endast 1 procent av variationen i effektivitet. Om en analys görs av skattesatsens förklaringsvärde när vi exkluderar de variabler som kan sägas vara ambitionspåverkande förklarar skattesatsen 3 procent av variationen.¹² En högre skattesats samvarierar med en lägre effektivitet. Detta kan också uttryckas så att

⁹ Notera att vårt kvalitetsmått omfattar alla som får äldreomsorg i en kommun. Attityden hos de som nekas äldreomsorg beaktas alltså inte

¹⁰ Utbildningsnivå hos kommunens invånare ingår som en förklarande, strukturell variabel i kvalitetsmodellen. Låg utbildningsnivå samvarierar med hög upplevd kvalitet.

¹¹ Skattekraften är i sig en variabel som kommunen inte själv kan påverka, annat än långsiktigt och i begränsad utsträckning. Att den ändå finns med som en variabel som kan förklara effektivitetsskillnader beror på att kommunen kan bestämma ambitionsnivån över tjänsten i fråga, oavsett det förhållande att en högre skattekraft sannolikt genererar en högre efterfrågan på flera välfärdstjänster.

¹² Dessa variabler är nyttjandegrad, antal hemtjänsttimmar per brukare och genomsnittlig vårdtid på särskilt boende.

en högre ambitionsnivå i äldreomsorgen påverkar kostnaderna som ökar – utan att effektiviteten ökar.

Den oförklarade variationen i modellen är över 80 procent. Att förklaringsgraden är låg är som också sagts vad gäller grundskolan inte förvånande då vi här förklarar avvikelser från en modell för kostnad och från en modell för kvalitet där strukturella faktorer beaktats. Som för grundskolan visar också kostnadsmodellen i appendix en klart högre förklaringsgrad på 92 procent. Kvalitetsmodellen har dock en förklaringsgrad på endast 27 procent. En orsak till detta är sannolikt att själva kvalitetsmättet har brister, och inte nödvändigtvis fångar den befintliga kvalitetsnivån.

Sammantaget torde alltså kostnadsmodellen förklara en stor del av skillnader i kostnader mellan kommunerna, medan osäkerheten om vilka faktorer som förklarar kvalitetsskillnader får anses betydligt större.

När det gäller effektivitetsskillnader torde mycket av skillnaderna bero på faktorer som är svåra att mäta och därmed kvantifiera. Det handlar sannolikt till betydande del om sådana grundläggande faktorer som kvalitet i styrning, ledning och uppföljning, och som inkluderar värderingsarbete, systematiskt kvalitetsarbete, kvalitet i upphandling m.m. Vi bedömer sammantaget att detta sannolikt är den viktigaste faktorn till effektivitetsskillnader kommuner emellan. Det kan naturligtvis inte uteslutas att det finns ytterligare strukturella variabler som inte identifierats men som påverkar resultaten. Våra resultat indikerar i alla händelser att kommunens eget agerande har betydelse för äldreomsorgens effektivitet.

En slutsats i detta kapitel är att faktorer som ledning och styrning är de viktigaste till de icke förklarade effektivitetsskillnaderna. Kapitel 4 resonerar kring dessa frågor med utgångspunkt i fördjupade intervjuer med ledande tjänstemän i kommunerna.

4. Intervjuer med effektiva och ineffektiva kommuner – en kvalitativ analys

WSPs kvalitativa studie är genomförd i form av fokusgrupper och intervjuer där ledande tjänstemän har fått ge sin bild av verksamheten och utifrån sina förutsättningar belysa resultaten. Urvalet av kommuner har skett utifrån de 15 mest effektiva och de 15 minst effektiva kommunerna inom respektive verksamhetsområde. Totalt har företrädare för 17 verksamhetsområden i 14 kommuner deltagit. Hälften representerar verksamheter i effektiva benchmarkingkommuner (enligt WSPs definition) och den andra hälften representerar relativt sett mindre effektiva verksamheter. De ledande tjänstemännen är förvaltningschefer, enhetschefer samt i några fall ekonomer och kvalitets- eller utvecklingsansvariga.

De kommuner som presterar effektivt lyfter ofta att de har genomgått en förändringsresa för att komma dit de är idag. De kommuner som presterar mindre effektivt har ofta i närtid genomgått någon form av förändringsarbete, inte sällan med fokus på organisationen, men de menar att förändringen inte syns i siffrorna ännu.

För de kommuner som uppvisar hög kvalitet till en låg kostnad är det en kombination av faktorer som tycks spela in, vilka redogörs för senare i detta avsnitt. En sådan är dock en tydlig organisationsstruktur. Samtidigt finns det dock exempel på kommuner där den övergripande organisationsstrukturen är otydlig men handlingsutrymmet är så pass stort för enskilda tjänstemän i förvaltningen att de internt kan styra så att verksamheten blir effektiv.

Det finns risker med en sådan struktur, det blir mer känsligt för förändringar i personal såväl som politik. Enskilda skickliga tjänstemän kan parera otydliga eller orealistiska beslut som annars riskerar landa hårt i den egna verksamheten. De tar därmed opåkallat ansvar för en bristande övergripande struktur genom att lösa en uppgift som egentligen inte var deras att lösa. På så sätt riskeras dock att ingen uppmärksammar de bristande strukturerna och det kan vara en delförklaring till varför olika verksamheter i en och samma kommun uppvisar så olika grad av effektivitet.

Nätverk och samarbeten finns i alla kommuner. Det handlar om att små kommuner inte har råd att ha specialistkompetens utan man delar på den resursen mellan grannkommuner i regionen. Det handlar också om relation till lokala högskolor för att underlätta framtida rekrytering och kompetensutveckling av befintlig personal.

Formella nätverk som kommuner är med i för att man *ska* vara med upplevs mindre nyttiga jämfört med nätverk som kommunen *själv sökt upp*, som istället ses som en viktig källa till kompetens eller inspiration. Värt att nämna enligt WSP är att det ibland kan räcka med att studera hur andra förvaltningar i samma kommun hanterar sin verksamhet för att få inspiration för en effektivare verksamhet.

Det tycks ofta råda en osäkerhet om vad kvalitet egentligen är. Kommunerna har rutiner för att följa upp budget men många intervjuade upplever att de saknar motsvarande struktur och hjälpmedel när det gäller att utvärdera kvaliteten på verksamheten.

Flera mindre kommuner uttrycker frustration över att arbetsuppgifterna som behöver utföras i en stor och liten kommun är desamma, men skillnaden för en liten kommun är att det finns färre att fördela arbetsbördan på, ”alla måste kunna allt”.

De kommuner som presterar effektivt gör det inte utan att tjänstemännen har arbetat för det med stöd från den politiska ledningen. Flera av kommunerna med lägre grad av effektivitet har sett sitt resultat som en drivkraft till ett förändringsarbete för framtida bättre resultat. Ett framgångsrikt förändringsarbete kräver dock tid och visst tålamod, speciellt som det är svårt att peka på en enskild orsak till vad som driver effektivitet. Däremot kan man se ett antal faktorer som återkommer i effektiva verksamheter och likaså i de mindre effektiva.

Sammantaget uppvisar effektiva verksamheter flera av följande faktorer:

- Tydlig målstruktur både för kommunen i stort och tydlig koppling till verksamheten
- En lyhörd politik med tydligt avgränsade mandat
- Budget som skapas i dialog med verksamheten och kommuniceras ut och in igen
- Uppföljningsrutiner
- Stabilitet och kontinuitet – både vad gäller personal och politik

Mindre effektiva kommuner uppvisar flera av följande faktorer:

- För många och orealistiska mål
- Otydlig beslutskedja – osäkerhet i organisationen, inte minst relationen politik/tjänstemän
- Budget utan verklighetsförankring
- Otydliga mål ger icke ändamålsenlig uppföljning
- Hög personalomsättning

Tabell 4. Vad kännetecknar effektiva kommuner? Sammanfattande resultat

	Effektiva verksamheter	Mindre effektiva verksamheter
Målstruktur	Tydlig och konkret	För många, otydliga, svag koppling till verksamheten
Personalomsättning	Låg	Hög
Ekonomistyrning	Delaktighet, verksamhetsanpassad	Ej verksamhetsanpassad, budget ej förankrad hos personal
Uppföljning	Kontinuerlig	Saknas, ej systematisk
Kompetensförsörjning	Proaktivt arbete	Avsaknad av proaktivt arbete
Ansvarsfördelning	Tydlig	Otydlig
Förvaltningsstruktur	Tydliga och ändamålsenliga beslutskedjor	Otydliga beslutskedjor
Politisk ledning	Kontinuitet, avgränsat mandat, målstyrning	Skiftande majoriteter, detaljstyrning

www.svensktnaringsliv.se

Storgatan 19, 114 82 Stockholm

Telefon 08-553 430 00

