

# Vad kostar verksamheten i Din kommun?

KOMMUNERNAS KOSTNADSUTVECKLING 2008-2012

*Fördjupad analys: GYMNASIESKOLAN*



# Vad kostar verksamheten i Din kommun?

KOMMUNERNAS KOSTNADSUTVECKLING 2008-2012

*Fördjupad analys: GYMNASIESKOLAN*

### **Upplysningar om innehållet**

Derk de Beer tfn 08-452 77 42 (utveckling per verksamhetsområde)

Madeleine Holm tfn 08-452 77 87 (gymnasieskolan)

Peter Sjöquist tfn 08-452 77 44 (utveckling per verksamhetsområde)

Signild Östgren tfn 08-452 77 45 (gymnasieskolan)

### **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, september 2013

*Grafisk form och produktion* Elisabet Jonsson

*Ursprungliga nycklar omslag* Ordförrådet Bertil Örtenstrand AB

*Diagram* Håkan Hellstrand

*Tryck* Linköpings Tryckeri AB

*Papper* Skandia 2000 White 240 gr (omslag), Maxioffset 120 gr (inlaga)

*Typsnitt* Chronicle och Whitney.

ISBN 978-91-7164-971-3

ISSN 1100-6943

## Förord

---

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

Utvecklingen av it-tekniken har ökat möjligheterna att ta fram färdiga urval från dessa databaser som väl motsvarar de tabeller som funnits i boken. Dessutom förenklas jämförelser mellan den egna kommunen och någon annan kommun eller några grupper av kommuner. 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. 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 september 2013

*Annika Wallenskog*

Sektionen för ekonomisk analys

## Innehåll

---

5	<b>1. Inledning</b>
5	En tryckt tabllsamling går i graven
6	Vad kostar verksamheten – en analysrapport
7	Övergripande utveckling
9	<b>2. Utveckling per verksamhetsområde</b>
9	Politisk verksamhet
10	Infrastruktur och skydd m.m.
11	Fritidsverksamhet
11	Kulturverksamhet
12	Förskola och skolbarnsomsorg
16	Grundskola
17	Gymnasieskola
18	Övrig utbildningsverksamhet
18	Äldreomsorg
20	Omsorg om personer med funktionsnedsättning
21	Individ- och familjeomsorg
22	Särskilt riktade insatser
23	<b>3. Varför kostnadsjämförelser?</b>
23	Hur jämföra sig?
24	Vad och vem jämföra sig med?
25	<b>4. Fördjupad analys: Gymnasieskolan</b>
25	Bakgrund
25	Hemkommun och skolkommun – varför två begrepp?
26	Utveckling av kostnaderna i gymnasieskolan
29	Demografi och reformer
30	Analys av kostnaderna i gymnasieskolan
35	Kostnader för egen regi
38	<i>Sammanfattning och reflektion: Gymnasieskolan</i>

# Inledning

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 över tiden, men också att kunna jämföra den med andra.

Kommunal verksamhet spänner över många olika verksamhetsområden och jämförelser är ofta komplicerade. Svaren på varför skillnader mellan olika kommuner ibland kan vara så stora är inte alltid lätta att finna. Det krävs ofta omfattande djuplodande analyser för att nå svaren. För den enskilda kommunen krävs dels en förståelse för den allmänna övergripande utvecklingen avseende uppdrag, organisation, demografi och kostnader och dels en förståelse av dess egna förutsättningar och utveckling över tiden och i förhållande till andra. Nyckeltalsjämförelser kan vara ett bra och effektivt stöd i analysen och då ge ett positivt bidrag till organisationens styrning. 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, sedan djupdyker vi i gymnasieskolan med beskrivning och tips kring hur den fortsatta analysen på det lokala planet kan fortsätta.

## En tryckt tabellsamling går i graven

Rapportserien *Vad kostar verksamheten i Din kommun?* (VKV) går, efter att ha tryckts 25 år i följd, i graven. Boken har varit en framgångssaga i kommun-sverige och fungerat som en isbrytare för jämförelsearbetet i allmänhet och kostnadsjämförelser i synnerhet. Idag är tillgången på nyckeltal stor och användandet av dem en självklarhet. De senaste åren har dock ett allt tydligare behov av stöd utkristalliserats kring vilka nyckeltal som bör användas, hur jämförelserna ska systematiseras och organiseras och vilka jämförelserna ska göras med. Boken "Vad kostar verksamheten i Din kommun?" har endast varit en tabellsamling med tydliga definitioner och givit litet utrymme för stöd i analysen. Därför har SKL och SCB bestämt att upphöra med publiceringen. Från och med år 2013, med uppgifter från bokslutet 2012, publiceras tabellerna bara i Excel. I och med detta kan de publiceras snabbare. Tabellerna ser ut som tidigare och kan laddas hem via SCB:s eller SKL:s webbplatser. Nyckeltalen återfinns också i databasen KOLADA där även tidigare årgångar finns

för analys. Definitioner till tabellerna och (räkneexemplen) boxanalysen publiceras separat och kan också laddas hem.

## Vad kostar verksamheten – en analysrapport

Syftet med denna rapport är att dels ge en bild över kommunernas kostnadsutveckling på en övergripande nivå och dels ge en fördjupad analys över en av verksamheterna. Vi visar utvecklingen under de senaste fem åren med spridning mellan kommunerna i kronor per invånare och kronor per invånare i målgruppen för verksamheten. Perspektivet är användningen av intäkter från skatter och generella statsbidrag, det vill säga det är nettokostnaderna i kronor per invånare som vi främst intresserar oss för. Dessutom finns jämförelser av avvikelser mellan standardkostnader i utjämningsystemen och nettokostnader, eftersom detta speglar hur kommunens förutsättningar och ekonomiska utfall utvecklas.

Vi tror att rapporten kan ge kommuner som arbetar med systematiska kostnadsjämförelser inspiration och nya uppslag i sitt arbete. Dessutom har vi för de verksamheter som är mest riktade till en avgränsad åldersgrupp visat utvecklingen per invånare i de relevanta åldersgrupperna. I rapportens första avdelning analyseras den övergripande utvecklingen i de stora verksamhetsområdena, indelning är ungefär som tabell 4 i VKV.

I det andra avsnittet analyseras utvecklingen inom gymnasieskolan. Vi har valt detta område därför att det sker stora förändringar i befolkningsstrukturen som påverkar kostnaderna och att verksamheten organiseras på så många olika sätt, vilket gör jämförelser mellan kommuner särskilt svåra.

### Underlag och källor

Nyckeltalen som analyserna i denna rapport bygger på är det Räkenskapsammandrag (RS), samt den statistik som kommunerna lämnat in till Statistiska centralbyrån (SCB), Socialstyrelsen, Skolverket och 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 vi göra en mer djuplodande undersökning.

#### 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.



## 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
Politisk verksamhet	100	102	104	109	108
Infrastruktur, skydd m.m.	100	106	106	107	112
Kulturverksamhet	100	99	100	101	103
Fritidsverksamhet	100	101	106	111	115
Förskola och skolbarnsomsorg	100	104	108	114	120
Utbildningsverksamhet	100	100	100	101	103
Äldreomsorg	100	100	102	105	107
Funktionshinderomsorg	100	103	106	112	116
Individ- och familjeomsorg	100	107	111	114	118
Särskilt riktade insatser	100	99	111	115	125
Egentlig verksamhet	100	102	104	107	110
Affärsverksamhet	100	78	63	70	15

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

De verksamheter som ökat mest under perioden är särskilt riktade insatser (arbetsmarknadsåtgärder och flyktingmottagande) och förskola och skolbarnsomsorg. 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 räkenskapsammandraget. Vi gör därför inga analyser av detta verksamhetsområde i denna skrift.

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

- Demografiska förändringar i åldersgruppen som verksamheten är till för.
- Förändringar i lagstiftningen som påverkar kommunernas uppdrag
- Politiska prioriteringar på lokal nivå
- Politiska prioriteringar på nationell nivå



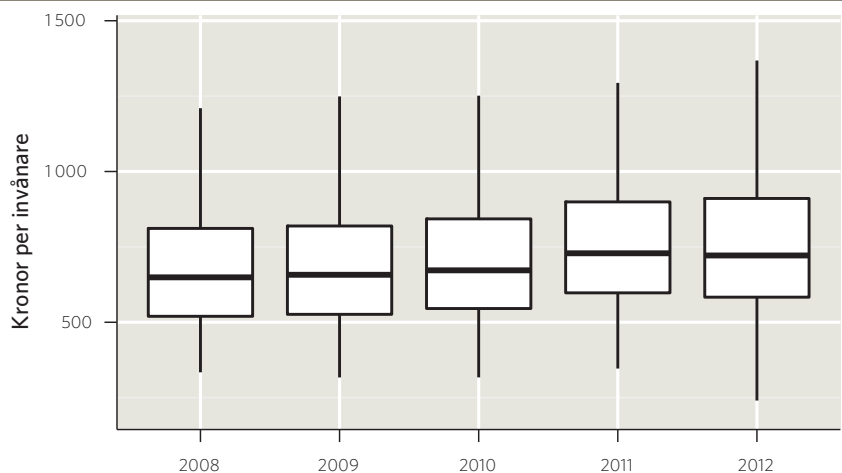
# Utveckling per verksamhetsområde

## Politisk verksamhet

I verksamhetsområdet ingår, förutom direkta kostnader för anställda och arvoderade politiker, även kostnader för revision, stöd till politiska partier och övrig politisk verksamhet, där de administrativa kostnaderna för den politiska organisationen redovisas. Kostnader för allmänna val redovisas också under övrig politisk verksamhet. Det är kostnaderna för nämnd- och styrelseverksamheten och övrig politisk verksamhet som dominerar med cirka 80 procent av de totala kostnaderna.

Diagram 1. Nettokostnader Politisk verksamhet 2008-2012

Kronor per invånare



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

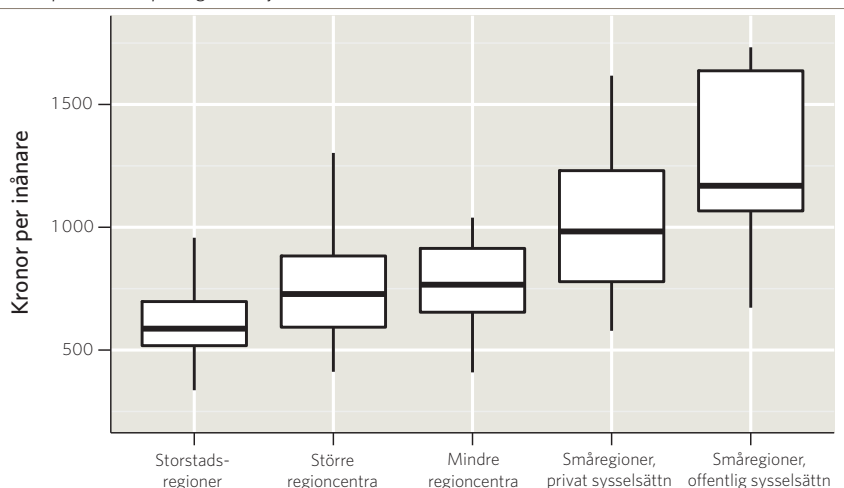
### Boxplot för att visa på spridning

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

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

Diagram 2. Nettokostnader Politisk verksamhet 2012

Kronor per invånare per regionfamilj



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

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 1 359 i Stockholm 2012. Man kan alltså säga att det finns vissa stordriftsfördelar i den politiska verksamheten.

### 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.

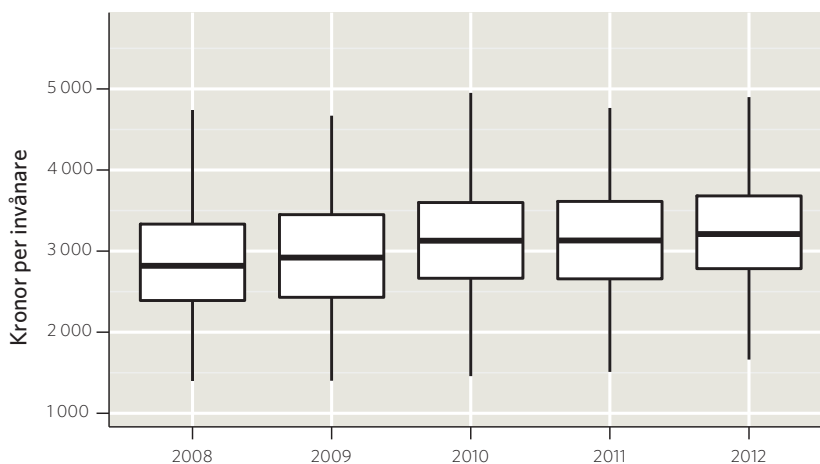
### Infrastruktur och skydd med mera

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.

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

Diagram 3. Nettokostnader Infrastruktur och skydd m.m. 2008–2012

Kronor per invånare



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Spridningen av kostnader i kronor per invånare är relativt stor. Under 2012 var nettokostnaden i Solna 1 387 kronor per invånare medan den i Härjedalen var 5 456 kronor per invånare. Den kommungrupp som hade den största genomsnittliga kostnaden för infrastruktur och skydd var turism- och besöksnäringskommuner.

Till viss del kan kostnadsskillnaderna förklaras av skillnader i de strukturella förutsättningarna. En del av dessa hanteras även i kostnadsutjämningsystemet. I första hand sker utjämning för klimatpåverkan på vinterväghållningen och 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 får kompensation för det via kostnadsutjämnningen i det generella statsbidraget.

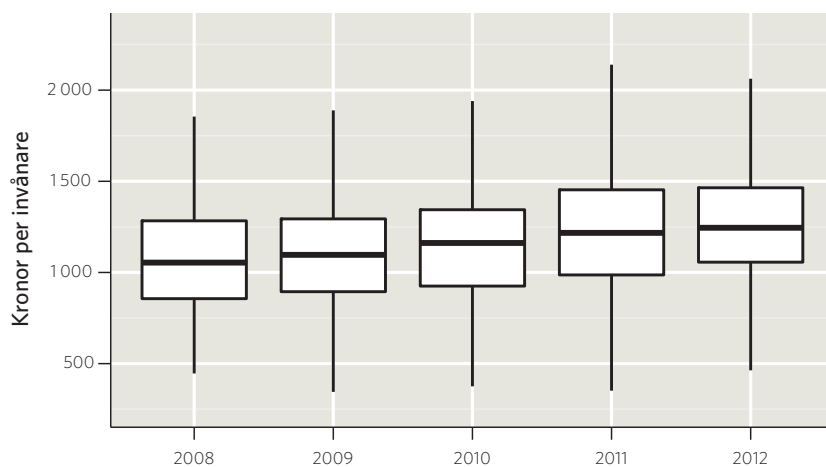
Det är även stora kostnadsskillnader för exempelvis näringslivsbefrämjande åtgärder. Små och glesbefolkade kommuner har generellt mycket högre kostnader, vilket kan bero på satsningar för att göra kommunen attraktiv för boende och näringsliv.

## Fritidsverksamhet

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.

Diagram 4. Nettokostnader Fritidsverksamhet 2008–2012

Kronor per invånare



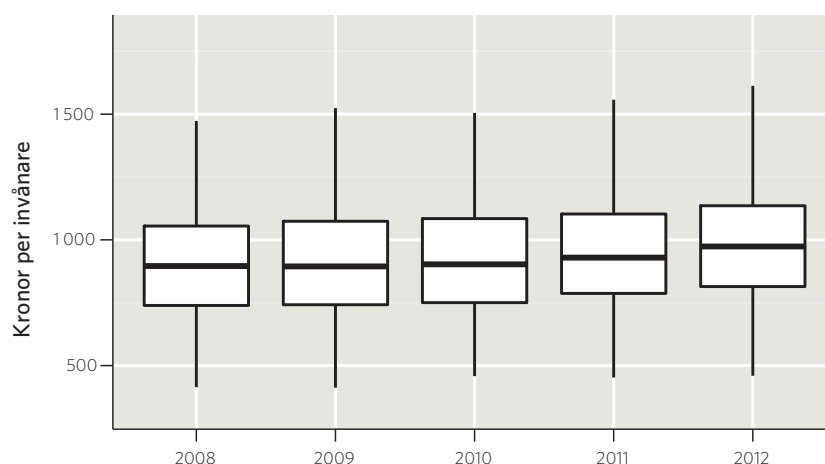
Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

## Kulturverksamhet

De delverksamheter som har de högsta kostnaderna är allmän kulturverksamhet, bibliotek och musik/kulturskola. I den allmänna kulturverksamheten ingår museiverksamhet och stöd till kulturföreningar. Högsta kostnaden 2012 redovisas av Emmaboda med 1 942 kronor per invånare och de lägsta av Nordanstig med 460 kronor per invånare.

Diagram 5. Nettokostnader Kulturverksamhet 2008-2012

Kronor per invånare



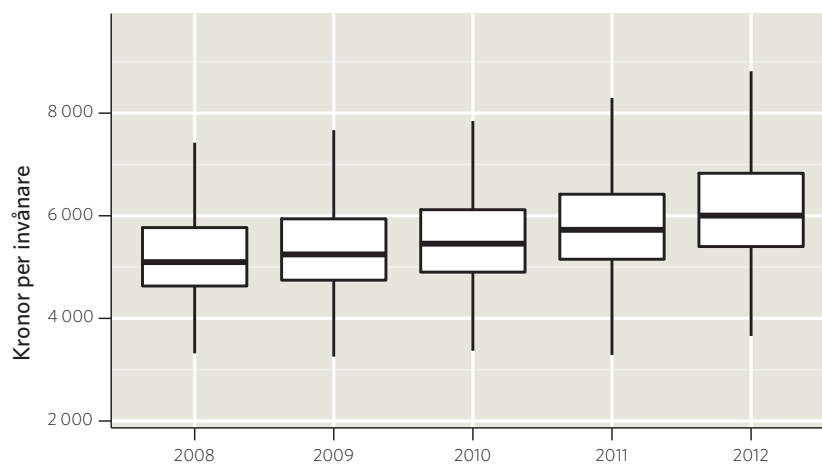
Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

## Förskola och skolbarnsomsorg

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 med mera.

Diagram 6. Nettokostnader Förskola och skolbarnsomsorg 2008-2012

Kronor per invånare

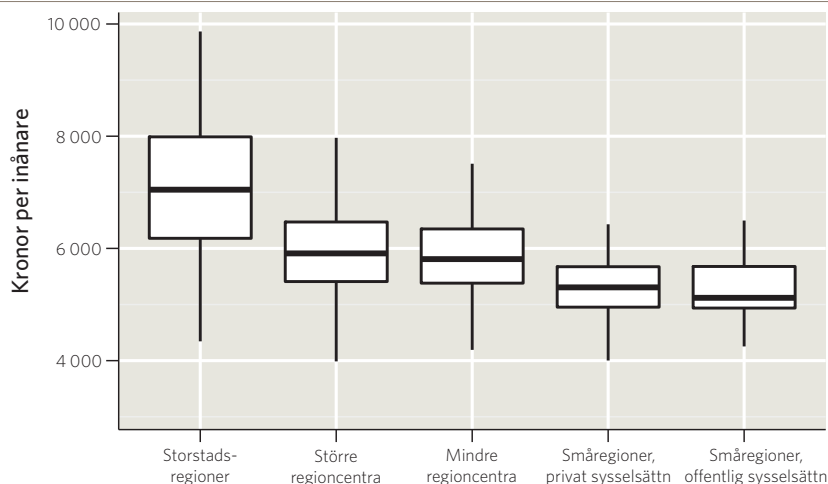


Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Nettokostnaderna har ökat i en jämn takt mellan åren 2008 och 2012. 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 dubbelt så höga kostnader som den med lägst.

Diagram 7. Nettokostnader Förskola och skolbarnsomsorg 2012

Kronor per invånare 2012 per regionfamilj

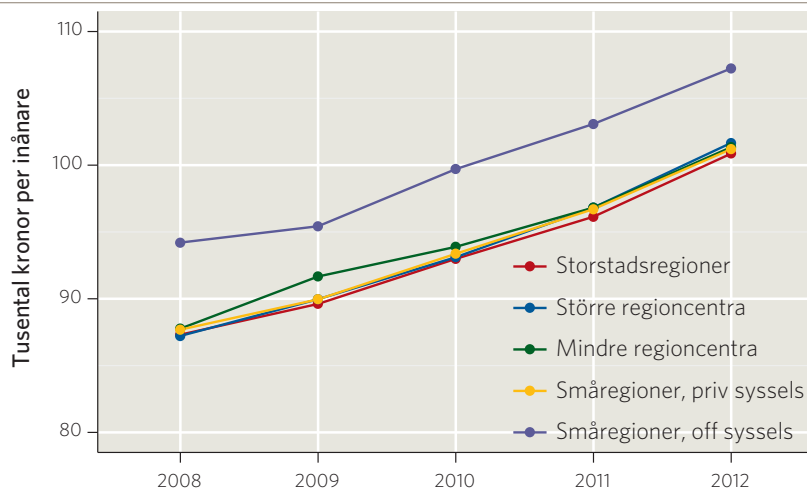


Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

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

Diagram 8. Kostnader Förskola 2008-2012

Tusental kronor per invånare 1-5 år

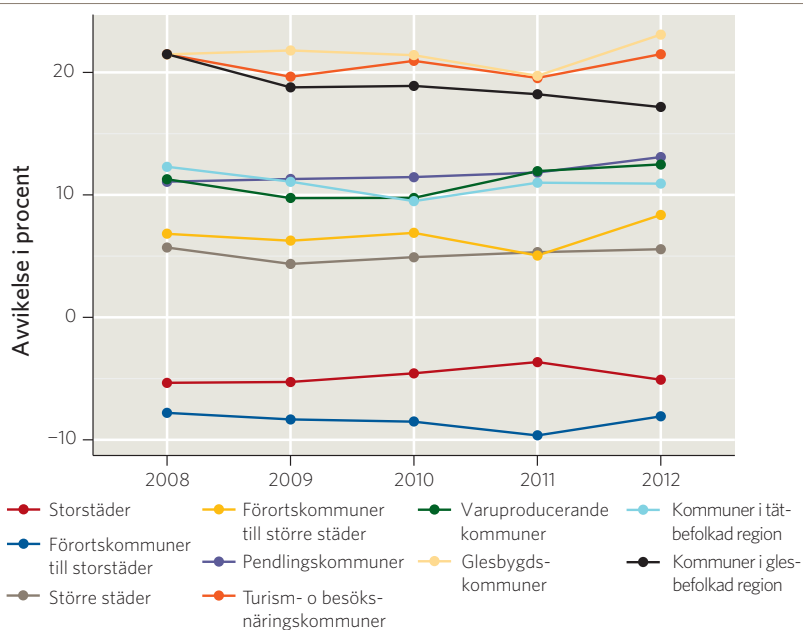


Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Diagram 8 visar enbart kostnader för förskola. Familjedaghem och öppen verksamhet är så små i jämförelse så påverkan är försumbar. Kostnaderna avser utvecklingen i löpande priser.

Skillnaderna i kostnad per invånare 1-5 år är ganska oförändrade. 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 15 procent under perioden.

Diagram 9. Avvikelse standardkostnad Förskola och skolbarnsomsorg 2008-2012  
Procent



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.

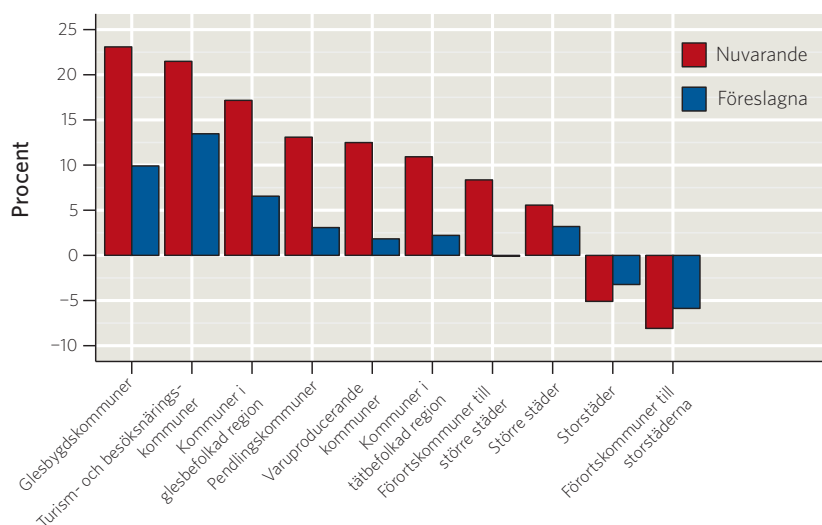
Vissa modeller i kostnadsutjämnningen är inte knutna till någon specifik verksamhet utan avser att kompensera för högre kostnader som förekommer inom hela den kommunala verksamheten. Standardkostnaderna för dessa modeller har fördelats ut på de verksamhetsanknutna modellerna. Standardkostnaderna som här har använts för de olika verksamheterna är från den preliminära kostnadsutjämnningen 2014. Anledningen är att det är den struktur som närmast stämmer överens med verksamhetsåret 2012. Därför kallas detta strukturårsjusterad standardkostnad.



Skillnaderna mellan nettokostnaden och strukturårsjusterad standardkostnaden för förskola och skolbarnsomsorg är relativt konstant på kommungruppsnivå under perioden. 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 nettokostnad än standardkostnad, är förortskommuner till storstäderna. Anledningen till avvikelserna är till viss del att kostnadsutjämnings delmodellen för förskola och skolbarnsomsorg, som den strukturårsjusterade standardkostnaden bygger på, inte har uppdaterats. Skillnaderna i behov har förändrats under de första åren av 2000-talet till följd av införandet av reformer som maxtaxa och allmän förskola för barn 3–4 år medan standardkostnaden fortsatt att förutsätta stora skillnader i efterfrågan mellan kommunerna.

Diagram 10. Avvikelse standardkostnad 2012 Förskola och skolbarnsomsorg med nuvarande utjämnning samt den föreslagna

Procent



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Det nya förslaget till utjämningsystem som troligtvis kommer att införas kommer medföra att skillnaderna i avvikelse minskar avsevärt. För de sex kommungrupper som har den högsta avvikelsen minskar den med i genomsnitt 10 procentenheter. Detta ändrar bilden i analysen helt. Kommungrupper som kommuner i glesbefolkade regioner, pendlingskommuner, varuproducerande kommuner och kommuner i tätbefolkad region som med nuvarande utjämningsystem ser ut att ha mycket högre kostnader än förväntat visar sig med det nya systemet ha kostnader som ligger väldigt nära det man kan förvänta sig.

### 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:

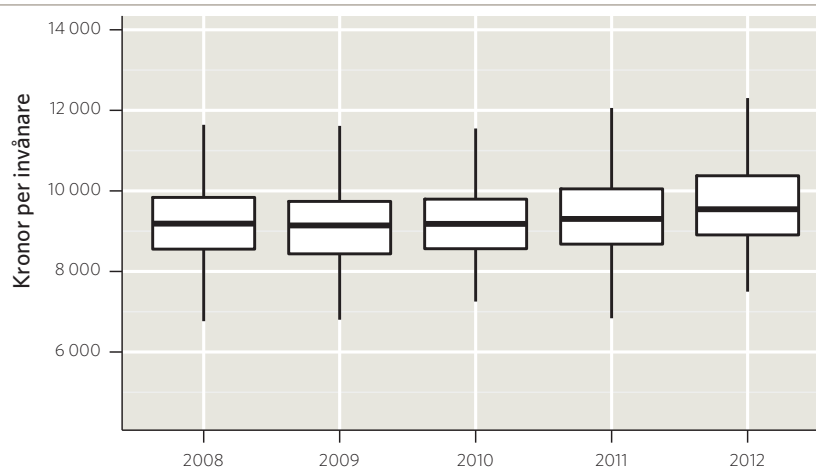
1. total befolkning
2. total befolkning i tätort
3. förvärvsarbetande 16–64 år, folkbokförda i respektive kommun
4. förvärvsarbetande 16–64 år, folkbokförda i annan kommun
5. förvärvsarbetande 16–64 år, folkbokförda i respektive kommun, sysselsatta inom varuproduktion
6. uppgift om största utpendlingskommun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

## Grundskola

Grundskola inklusive förskoleklass utgör ett av de största verksamhetsområdena för kommunerna.

Diagram 11. Nettokostnader Grundskola 2008–2012

Kronor per invånare

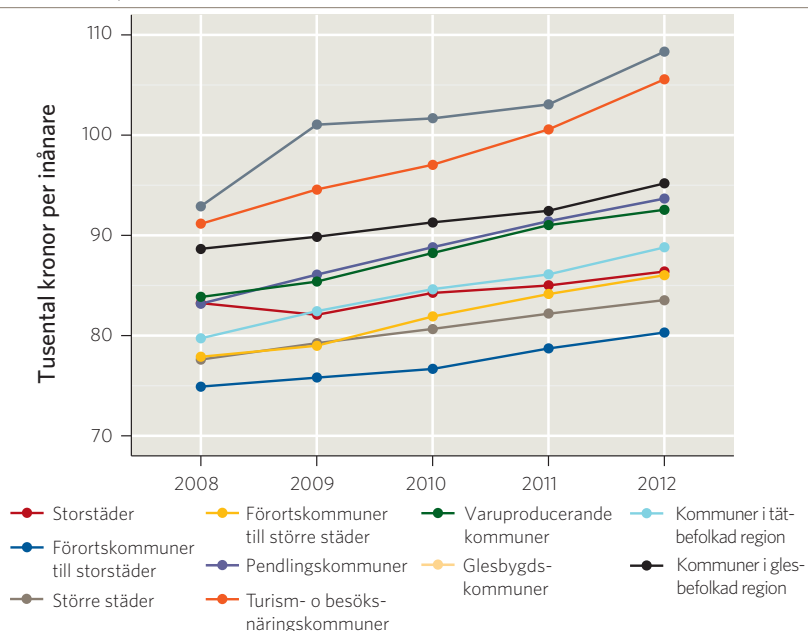


Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Nettokostnadsutvecklingen per invånare 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 2012. När vi tittar på nettokostnaden per invånare 6–15 år ökar de med nästan 11 procent.

Diagram 12. Kostnader Grundskola inklusive förskoleklass 2008–2012

Tusental kronor per invånare 6–15 år

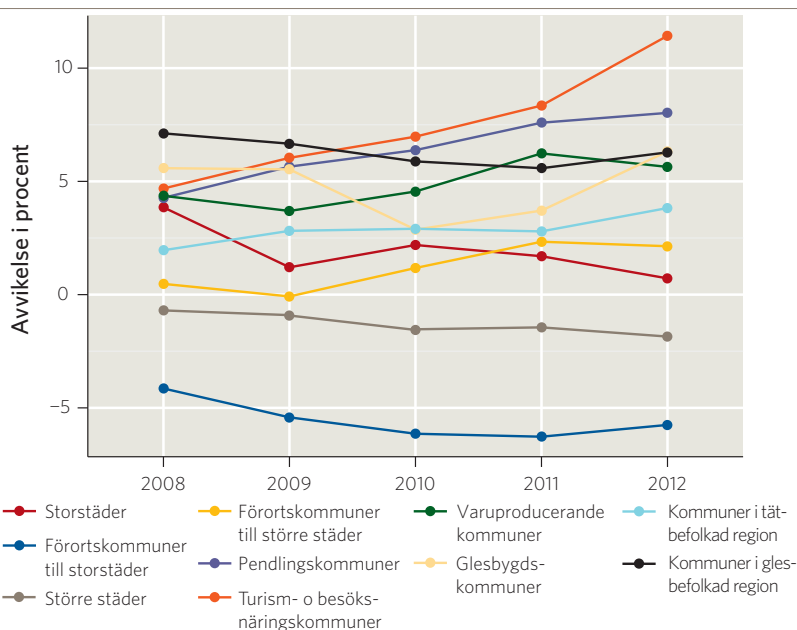


Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Skillnaderna mellan kommungrupperna har även tenderat att öka, framförallt har turism- och besöksnäringskommuner haft en snabbare kostnadsutveckling än övriga.

Diagram 13. Avvikelse standardkostnad Grundskola 2008–2012

Procent



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

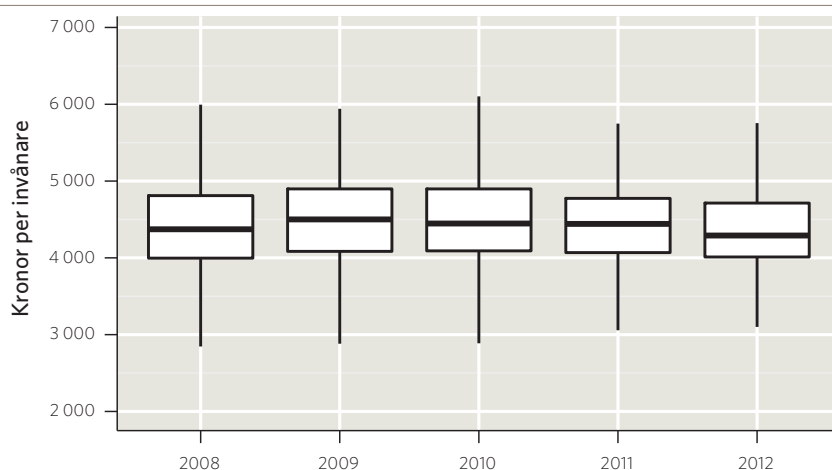
Även vad gäller avvikelsen mot strukturårsjusterad standardkostnad har glesbygdskommuner och turism- och besöksnäringskommuner en ökande skillnad. Detta kan till viss del förklaras av att andelen 6–15-åringar ökat långsammare i turism- och besöksnäringskommuner än i riket i genomsnitt. Andelen barn och ungdomar i denna kommungruppar därmed minskat relativt riket vilket ger en sjunkande strukturårsjusterad standardkostnad.

## Gymnasieskola

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 Gymnasieskola 2008–2012

Kronor per invånare



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Det sker stora förändringar i befolkningsstrukturen som påverkar kostnaderna och verksamheten organiseras på väldigt många olika sätt i olika kommuner. Därför presenteras en fördjupad analys av gymnasieskolans kostnadsutveckling i rapportens sista kapitel.

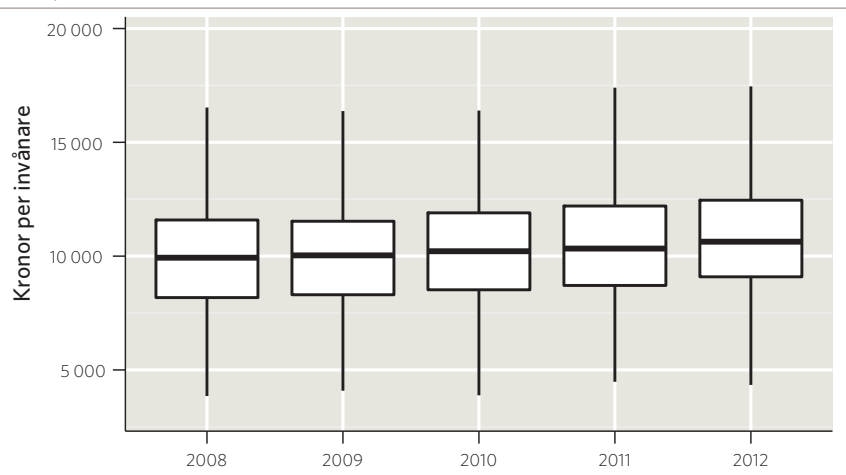
## Övrig utbildningsverksamhet

Kommunernas nettokostnader för den övriga utbildningsverksamheten var 2012 5,7 miljarder kronor. Den största delen avser gymnasial och grundläggande vuxenutbildning med cirka 59 procent respektive Svenska för invandrare (SFI) med cirka 30 procent.

## Äldreomsorg

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 15. Nettokostnader Äldreomsorg 2008–2012  
Kronor per invånare

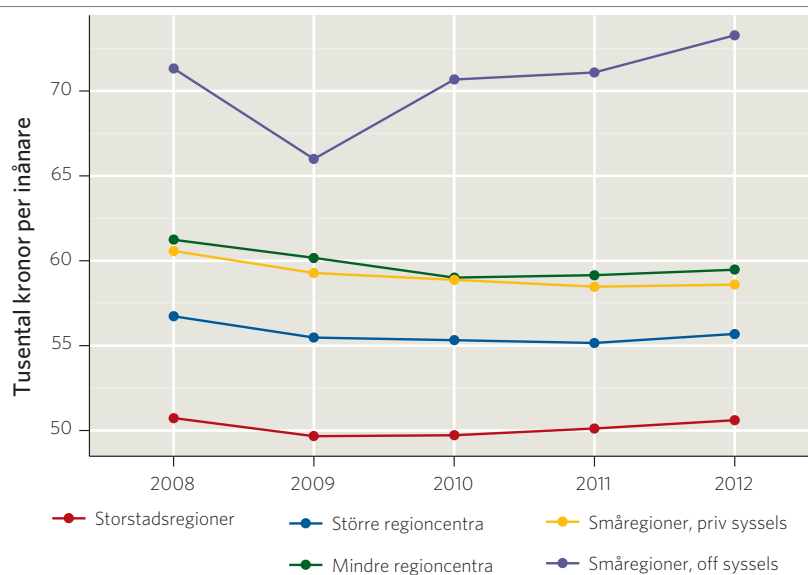


Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Nettokostnaden för äldreomsorgen i kronor per invånare över 65 år är svagt minskande under perioden (diagram 15). 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 äldreomsorg personer över 80 år (diagram 16). Skillnaden på kommungruppsnivå är relativt konstant där glesbygdskommunerna har den klart högsta kostnadsnivån. En stor del av glesbygdskommunernas högre kostnad förklaras av att de har en högre andel äldre över 80 år än övriga kommungrupper.

Diagram 16. Kostnader Äldreomsorg 2008-2012

Tusental kronor per invånare 65- år

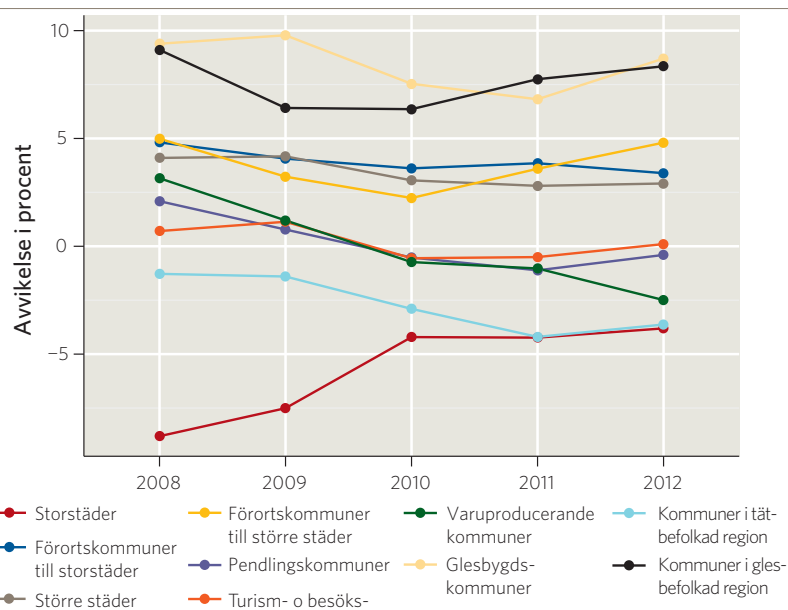


Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Avvikelse mellan nettokostnad och strukturårsjusterad standardkostnad för äldreomsorgen tenderar att minska under perioden (diagram 17).

Diagram 17. Avvikelse standardkostnad Äldreomsorg 2008-2012

Procent

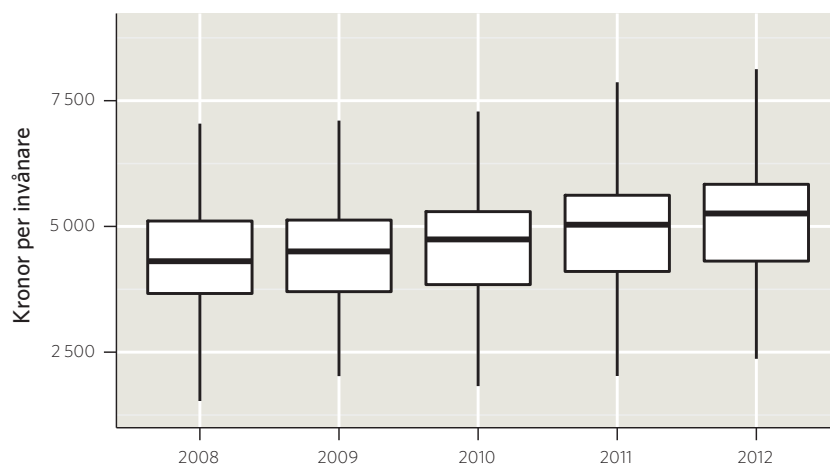


Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

## Omsorg om personer med funktionsnedsättning

I verksamheten för funktionshindrade ingår dels insatser för de med mest omfattande funktionsnedsättningar enligt LSS, dels insatser enligt SoL för personer under 65 år. Cirka 80 procent av kostnaderna avser insatser enligt LSS.

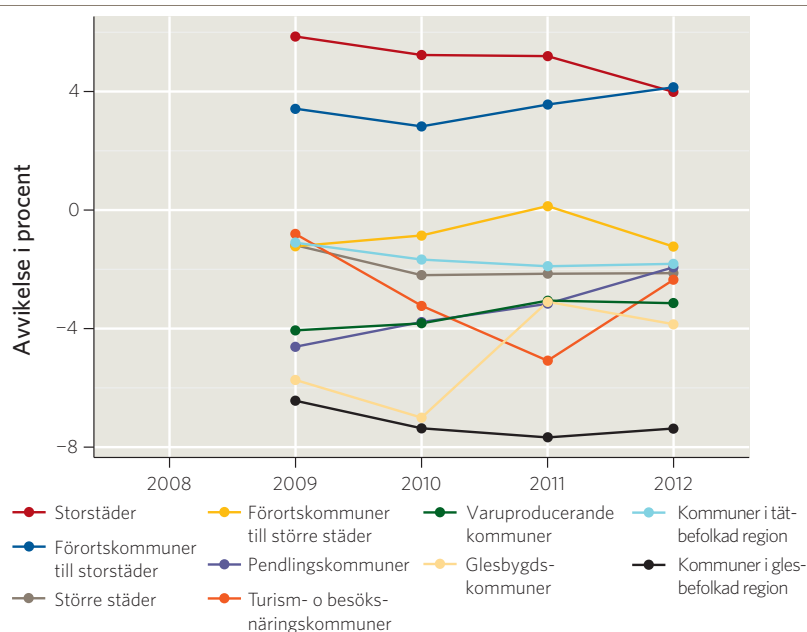
Diagram 18. Nettokostnader Omsorg om personer med funktionsnedsättning 2008–2012  
Kronor per invånare



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Avvikelserna mellan netto- och strukturårsjusterad standardkostnad i LSS-utjämnningen är relativt små för kommungrupperna. Detta beror på att följsamheten mellan standardkostnaden i utjämnningen och nettokostnaden är större i LSS-utjämnningen än för övriga utjämningsmodeller.

Diagram 19. Avvikelse standardkostnad i LSS-utjämnningen 2009–2012  
Procent



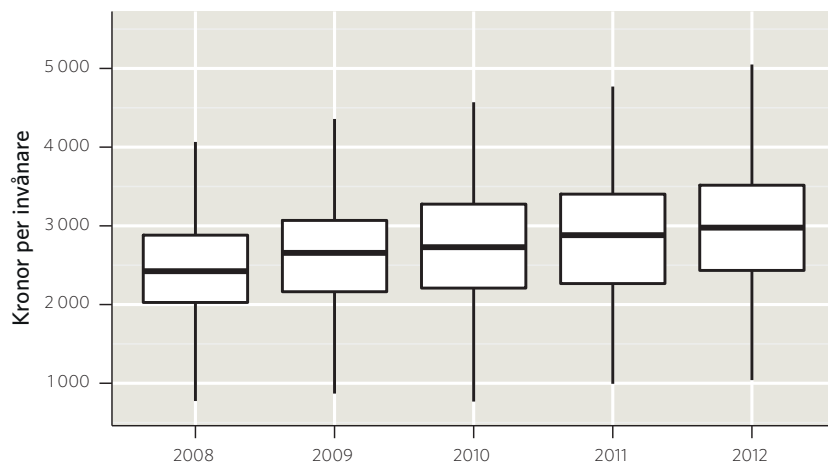
Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

## Individ- och familjeomsorg

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 20. Nettokostnader Individ- och familjeomsorg 2008-2012

Kronor per invånare

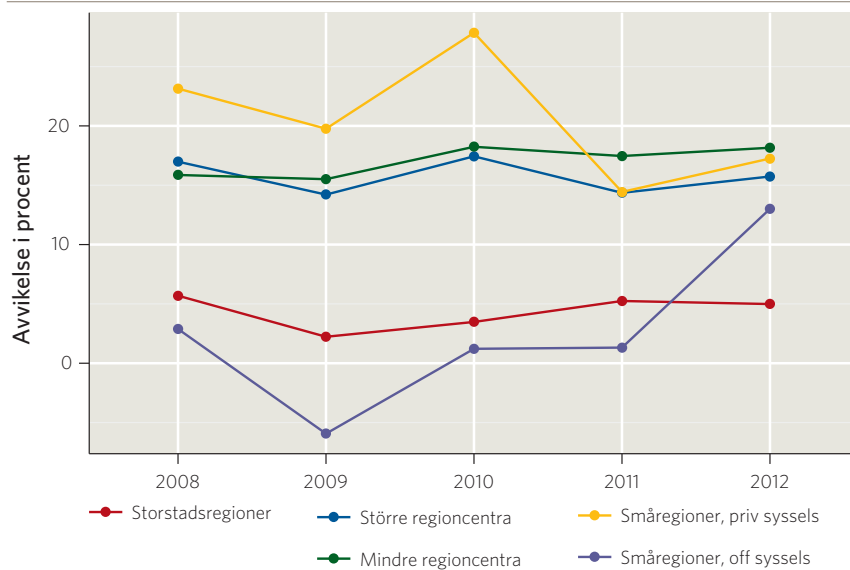


Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Området individ- och familjeomsorg är ett av de verksamhetsområden där kostnaderna ökat snabbast under perioden 2008 till 2012. Kostnadsökningen består till övervägande del av kostnadsökningar för ekonomiskt bistånd och barn- och ungdomsvården medan kostnaderna för övriga delar i princip står stilla.

Diagram 21. Avvikelse standardkostnad Individ- och familjeomsorg 2008-2012

Procent



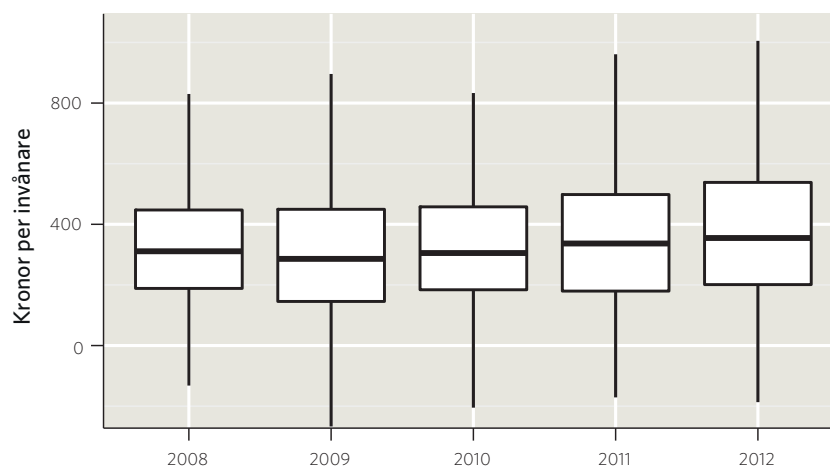
Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Avvikelserna mellan netto- och strukturårsjusterad standardkostnad för individ- och familjeomsorgen visar en mer varierad bild än för övriga verksamheter. Detta i sin tur kan bero på att verksamheterna är relativt små och insatserna inom barn- och ungdomsvårdens och missbruksvården, i form av placeringar, är kostsamma.

### Särskilt riktade insatser

Här ingår flyktingmottagning och arbetsmarknadsåtgärder som bägge har en stor andel statlig finansiering via riktade statsbidrag. För flyktingmottagning så redovisas högre intäkter än kostnader för alla år under perioden, vilket innebär att statsbidragen ser ut att täcka hela den kommunala kostnaden. Detta stämmer dock inte utan beror på att en del kostnader för flyktingmottagandet inte redovisas här utan på respektive verksamhet till exempel grundskola eller barn- och ungdomsvård. För arbetsmarknadsåtgärder så svarar statsbidragen för cirka 45 procent av kommunernas totala kostnader.

Diagram 22. Nettokostnader Särskilt riktade insatser 2008–2012  
Kronor per invånare



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.



## Varför kostnadsjämförelser?

Varför ska en kommun lägga ned tid på kostnadsjämförelser? Många skulle sannolikt svara att det är ett måste för att media intresserar sig för dessa. Detta i sin tur kan skapa lokal debatt och tvinga fram ett intresse hos lokalpolitiken. Och det är väl gott så, ur ett demokratiskt perspektiv. Allt som leder till en lokal diskussion och ett engagemang är väl bra för den lokala demokratin. Risken med detta motiv är dock att kommunerna fastnar i en försvarsposition och använder jämförelserna i ett förklaringsarbete snarare än för att uppnå verksamhetsutveckling. Kostnadsjämförelser ska i första hand användas som ett stöd för återkoppling och analys och bidra till organisationens utveckling och styrning. Det är därmed viktigt för organisationen att styra med hjälp av nyckeltalen istället för att styras av nyckeltalen, annars riskerar jämförelserna leda till att mål uppnås till priset av en mindre effektiv verksamhet utifrån uppdraget.

### Hur jämföra sig?

Sverige är statistikens förlovade land. Vi mäter, registrerar och dokumenterar allt. Men hur ska vi använda statistiken för att stötta verksamhetsutveckling och organisationers styrning? Kommunernas räkenskapsammandrag innehåller cirka 3 000 ekonomiska uppgifter. Även verksamhetsstatistiken svarar för en omfattande flora av statistik. I kommun och landstingsdatabasen presenteras cirka 2 000 nyckeltal och bara i de 11 VKV-tabellerna redovisas drygt 200 nyckeltal. Det borde innebära att en stor del av den information som behövs finns lättillgänglig. Mängden information kan dock leda till att vi inte ser skogen för alla träden. För att systematisera arbetet med kostnadsjämförelser behövs en modell som stöttar användare i att fokusera på rätt information.

En sådan modell kan utgå från en väsentlighetsanalys och en avvikelseanalys. De nyckeltal vi väljer att titta på måste vara av väsentlig betydelse för organisationen och vi kan av information om avvikelser från ett önskat läge

stötta att hitta de mest väsentliga områdena att fördjupa oss i. Genom att göra en analys av vad avvikelserna beror på kan vi involvera rätt personer, rätt kompetenser och vidta rätt åtgärder.

Ett sätt att gå tillväga utifrån VKV-tabellerna är att starta analysen i tabell 11. Se faktarutan "Avvikelse från strukturårsjusterad standardkostnad" på sidan 14.

Här presenteras nyckeltal för de sex stora kärnverksamheterna förskola/skolbarnsomsorg, grundskola, gymnasieskola och individ- och familjeomsorgen äldreomsorg samt för LSS-verksamheten. Högre kostnader än förväntat beror på att kommunen aktivt valt en högre ambitionsnivå eller har en lägre effektivitetsnivå. Avvikelsena i denna tabell måste även sättas mot kommunens 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 avvikelserna analyseras för att kunna förstå och rätta till. För att förstå kostnadsavvikelser krävs ofta kompletterande uppgifter och professionens kunskap kring berörd verksamhet. Det är relativt enkelt att med hjälp av kommunens räkenskapssammandrag 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.

### Vad och vem jämföra sig med?

Många kommuner har länge varit duktiga på att göra kostnadsjämförelser över tiden. Jämförelser över tiden är viktiga för att fånga den egna organisationens utveckling. För att förstå utvecklingen och värdera dess riktning och relevans 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 annan 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 inte fel men det kräver dock att man red ut vilka strukturella skillnader som föreligger mellan den egna kommunen och de man jämför sig med. Genom att fastställa skillnaderna kan dessa dels läggas till handlingarna så risken att hamna i förklaringar istället för utveckling och dels blir det lättare att avgöra vilka avvikelser som är väsentliga. Ett annat sätt är att istället välja att jämföra sig med kommuner som har likartade strukturella förutsättningar. I kommun- och landstingsdatabasen (KOLADA) finns det möjlighet att använda färdiga likhetsgrupper. KOLADA sorterar ut de sju kommuner som har mest likartad struktur. Det går även att undersöka hur lika de kommuner jag valt att jämför min kommun med är med hjälp av verktyget likhetsanalysen.

# Fördjupning: Gymnasieskolan

## Bakgrund

Kommunernas kostnader för gymnasieskolan har sammantaget minskat med cirka 1 procent 2012 jämfört med 2011. Tittar man på kostnaden per elev i gymnasieskolan har den ökat i nära 80 procent av kommunerna. Hur kommer sig då detta, att kostnaderna minskar totalt men ökar när man jämför per elev? I de allra flesta fall handlar det om att antalet elever i gymnasieåldern och därmed också i gymnasieskolan minskar. I nästan alla kommuner (281 av 290) har antalet invånare i åldrarna 16–19 år minskat 2012 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. När elevantalet nu sjunker kraftigt inom gymnasieskolan blir det allt viktigare för kommunerna att analysera kostnadsutvecklingen för att få grepp om varför det ser ut som det gör och hur utvecklingen kan komma att se ut framöver.

När man sätter igång ett uppföljningsarbete bör man tänka igenom vad man vill ha för information. Hur man vill följa den och vad man vill jämföra sig med. Den stora mängden tillgängliga nyckeltal kan vara avskräckande. Hur ska man välja bland floran av information, hur hittar man en röd tråd? Det kan lätt kännas som man drunknar bland alla nyckeltal. I detta kapitel gör vi ett försök att dels beskriva utvecklingen av några intressanta nyckeltal för gymnasieskolan och dels ge ett förslag till analys av de uppgifter man får fram med ett urval av nyckeltal.

## Hemkommun och skolkommun – varför två begrepp?

Nyckeltalen för gymnasieskolan presenteras ur olika perspektiv. Ett perspektiv som används är hemkommun, vilket innebär kostnader och verksamhet för gymnasieelever som är folkbokförda i den egna kommunen oavsett vilken huvudman som står för utbildningen. Det kan vara elever i kommunens egen gymnasieskola, även kallad egen regi, eller elever som får sin utbildning via en fristående skola, i en annan kommun, kommunalförbund eller via landstinget.

Ett annat perspektiv är skolkommun. Det motsvarar de kostnader kommunen har i egen regi, det vill säga kostnaderna för den egna gymnasieskolan.

### Folkbokförda elever och elever i egen regi

Det är viktigt att hålla isär perspektivet för kostnaden för folkbokförda elever och kostnaden för elever i egen regi då dessa olika kostnadsbegrepp både vid analys av nyckeltal för verksamheten och vid beräkning av ersättningar och resursfördelning måste hanteras olika.

I räkenskapssammandraget som ligger till grund för nyckeltalen fördelas alla kommunernas samtliga kostnader på verksamheterna. Detta innebär att även beställarens/finansierarens kostnader läggs ut på verksamheten innan nyckeltalet räknas fram. Vid beräkning av ersättningar till andra utförare och vid resursfördelning måste därför beställarens kostnader exkluderas.

Dessa kostnader innefattar även elever från andra kommuner som går i den egna skolan.

Nyckeltalen för gymnasieskolan presenteras ur olika perspektiv. Vid analys av kostnadsuppgifter för gymnasieskolan används också olika mått för att dela upp kostnaderna. Det finns uppgifter om kostnad per invånare, kostnad per elev och kostnad per invånare 16–19 år. Dessa nyckeltal kan visa olika utveckling av kostnaderna för en kommun. Exempelvis om en kommun har en befolkningsstruktur med kraftigt ökad befolkning men minskat antal elever i gymnasieskolan. Kostnaden för gymnasieskolan per invånare kan då mycket väl minska medan kostnaden per elev samtidigt kan öka. Det är viktigt att gå vidare med analysen för att få en bild av varför utvecklingen ser ut som den gör, och hur den kan jämföras med andra kommuner.

Ska man använda sig av jämförelser mellan olika kommuner är det viktigt att tänka på att det kan finnas strukturella skillnader som är viktiga att ta hänsyn till. Det kan till exempel vara så att en kommun inte har någon egen gymnasieskola utan köper platser hos andra kommuner, fristående utförare eller kommunalförbund. Andelen elever i egen regi eller i fristående skolor kan också skilja sig kraftigt åt mellan kommunerna.

## Utveckling av kostnaderna i gymnasieskolan

### Kostnad för hemkommun

Kostnad för hemkommun beskriver de kostnader för gymnasieskolan som kommunen har för de elever som är folkbokförda i kommunen och inskrivna i en gymnasieskola. Nyckeltalet inkluderar även kostnader för elever som går i en annan kommun, i en fristående skola eller i ett gymnasieförbund.

### Kostnad gymnasieskola i kronor per invånare

När man tittar på kostnaden för gymnasieskolan per invånare får man en bild av hur kostnaderna utvecklar sig relativt befolkningsförändringarna i kommunen. Totala kostnader för gymnasieskolan relateras till antal invånare totalt i kommunen. Har man en ökande befolkning i kommunen är det inte omöjligt att nyckeltalet minskar trots att kostnaderna för gymnasieskolan ökar. Totala kostnader divideras med antal invånare den 31 december för att få fram en genomsnittlig kostnad per invånare (diagram 23).

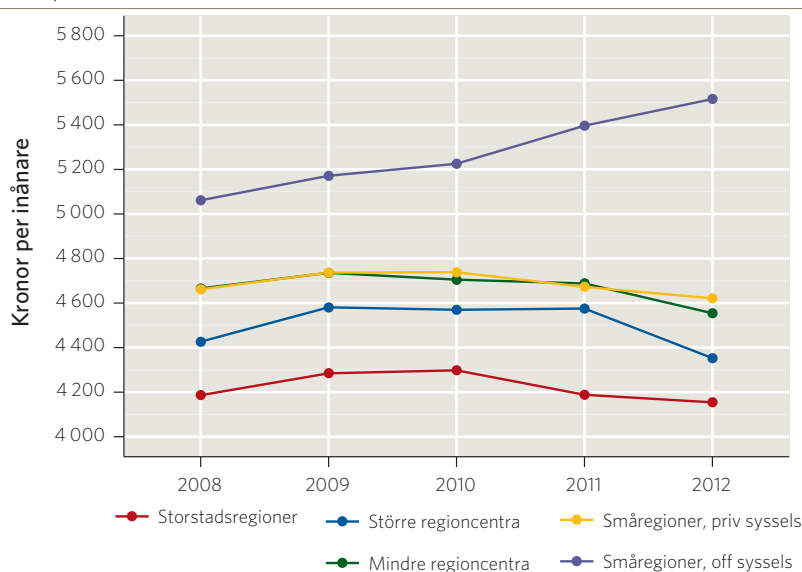
Den genomsnittliga kostnaden för gymnasieskolan per invånare har minskat med drygt 2 procent mellan 2011 och 2012, från 3 983 kronor per invånare till 3 900 kronor. Det beror delvis på att kostnaderna minskat totalt men också på att antal invånare ökat. I drygt 60 procent av kommunerna har kostnaderna per invånare minskat 2012, något fler jämfört med 2011. Kommunen med högst kostnad per invånare 2012 var Arvidsjaur med 8 416 kronor och kommunen med lägst kostnad var Solna med 1 954 kronor. Det finns ett samband mellan antal invånare i kommunen och kostnad per invånare. Kommuner i små regioner med övervägande offentlig sysselsättning har en kostnad som ligger klart över de andra regionfamiljerna, och är den enda där kostnaden för gymnasieskolan per invånare fortsätter att öka.

### Kostnad gymnasieskola i kronor per elev

Varför kostar en gymnasieelev olika? Det kan bero på elevens programval där variationen i kostnad är mycket stor, från mindre kostsamma högskoleförberedande program till dyrare yrkesprogram. Det kan ha att göra med vilken lärartäthet man har i skolorna eller hur effektivt man utnyttjar sina lokaler. En

Diagram 23. Kostnad Gymnasieskola

Kronor per invånare

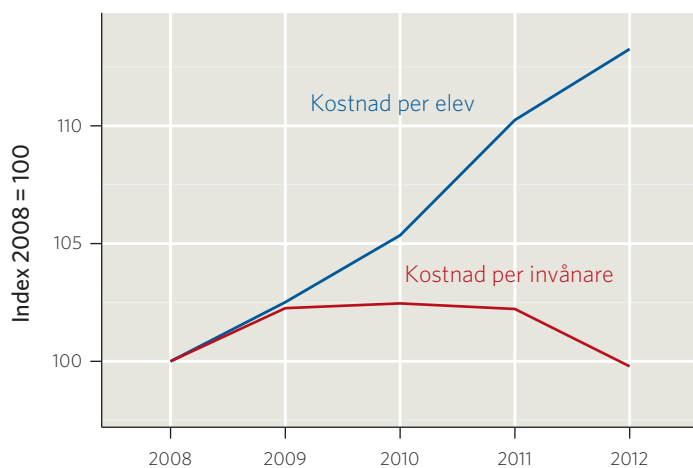


Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

orsak till skillnader i kostnader kan vara geografisk struktur i kommunen, det vill säga om man har stora avstånd och gles bebyggelse. Strukturella kostnadsskillnader kompenseras enligt kommunernas utjämningsystem. En annan orsak kan vara hur stor andel elever i egen regi som kommunen har eller om eleverna fullföljer utbildningen inom tre år eller fler.

Diagram 24. Kostnad gymnasieskola kronor per invånare och kronor per elev, hemkommun

Index basår 2008

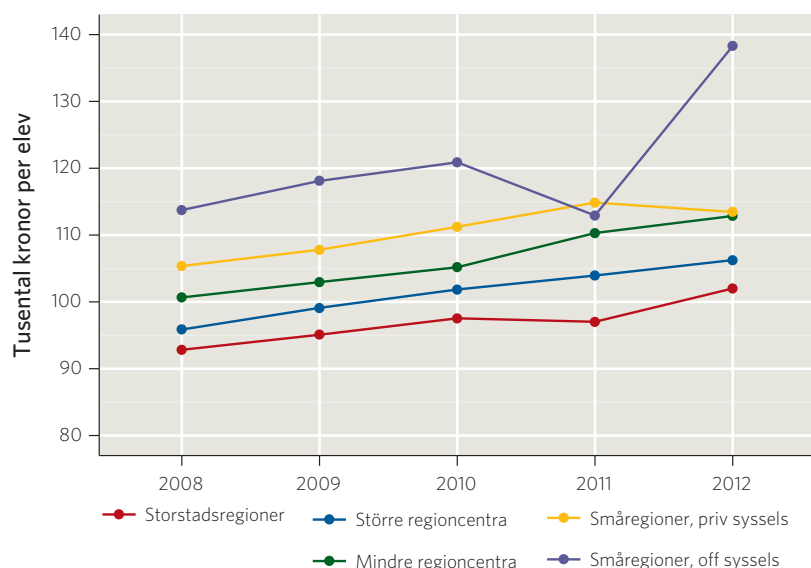


Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Den genomsnittliga kostnaden för gymnasieskolan per elev har till skillnad från kostnaden per invånare istället ökat med drygt 3 procent mellan 2011 och 2012, från 100 200 kronor per elev till 103 300 kronor. Det beror troligtvis på att antalet elever i gymnasieskolan har minskat kraftigt och att kommunerna inte till fullo kan anpassa kostnaderna i samma takt. Det kan till exempel handla om svårigheter att anpassa delvis fasta kostnader, som exempelvis lokalhyror eller administrativa kostnader.

Diagram 25. Kostnad gymnasieskola

Tusental kronor per elev



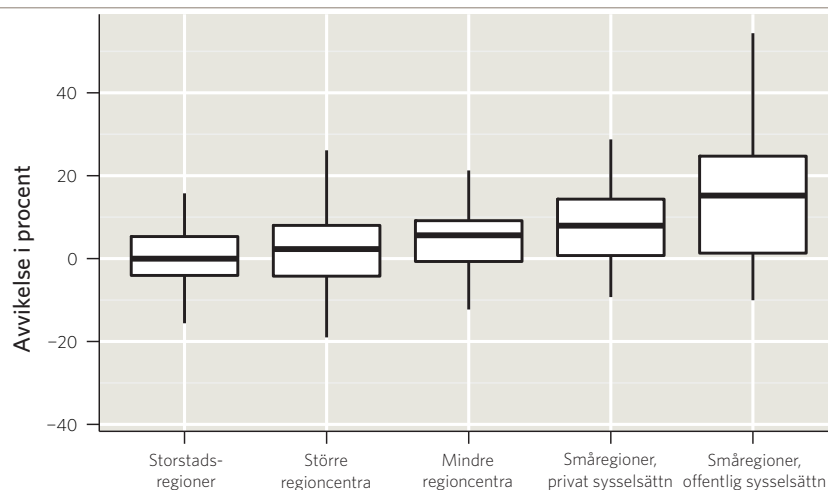
Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

I nästan 80 procent av kommunerna har kostnaderna per elev ökat 2012, väsentligt fler jämfört med 2011. Kommunen med högst kostnad per elev 2012 var Arvidsjaur med 176 995 kronor och kommunen med lägst kostnad var Göteborg med 83 192 kronor. Tittar man på kommunerna i den högsta percentilen, alltså de kommuner med de 10 procent högsta kostnaderna, står kommungrupperna glesbygdskommuner och turism- och besöksnäringkommuner för cirka 60 procent av totalen. Bland de 10 procent med lägst kostnader återfinns främst förortskommuner till storstäderna och större städer, sammantaget står de för 76 procent av totalen inom percentilen.

Under 2012 fanns också ett statligt spararbete på verksamheten som innebär att 675 miljoner kronor av verksamheten skulle effektiviseras vid införandet av den nya gymnasiereformen (Gy 2011). Beslutet om att minska kommunernas statsbidrag för effektivare gymnasieskola kom väldigt sent på året och två tredjedelar av de kommuner som SKL tillfrågade i en enkät sköt till kommunala medel till verksamheten.

Diagram 26. Avvikelse från standardkostnad samt förändring invånare 16-19 år

Procent



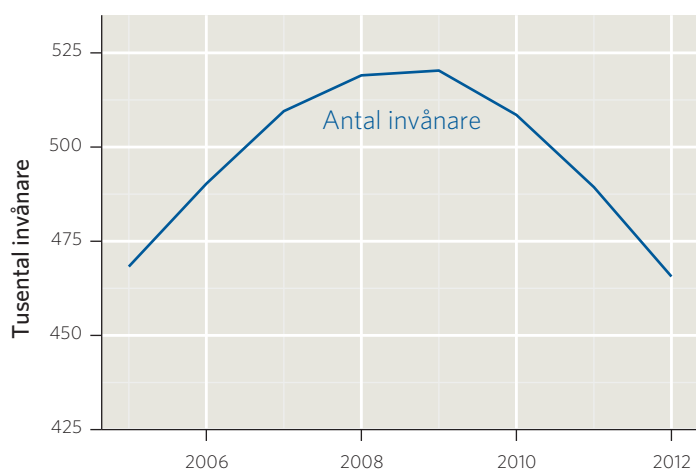
Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Vid en jämförelse av kommunernas avvikelse från strukturårsjusterad standardkostnad visar det sig även att det är de minsta och de mest glesbebyggda kommunerna som avviker mest. Små kommuner med stora avstånd till sina grannar blir mer känsliga för en minskning i elevkullarna då nedläggningar och samordning med andra då försvaras av avstånd och lågt elevunderlag.

## Demografi och reformer

Diagram 27. Antalet invånare i åldersgruppen 16–19 år

Tusental



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Åldersgruppen 16–19 år har från år 2009 minskat kraftigt varje år och beräknas fortsätta att göra så fram till 2015 för att därefter börja öka. Minskade elevkullar innebär att verksamheten måste anpassas. Ur ett beställarperspektiv måste resurstilldelningen minska i takt med antalet elever, det vill säga elevpengen minskar motsvarande antalet elever. För utförarna innebär elevminskningen att resurserna minskar och konkurrensen hårdnar.

Antalet elever beräknas sjunka med 20 procent under perioden 2009–2015 och gymnasieskolorna måste anpassa verksamheten i motsvarande grad. Kommuner med egen stor gymnasieorganisation kommer att drabbas hårt och omställningsprocessen kommer att slå olika i olika kommuner. Alltför ofta glömmar man bort att det inte bara är anpassningen av antalet folkbokförda elever i den egna kommunen som verksamheten ska anpassas efter utan antalet elever från andra kommuner kan också minska eller öka. Var fjärde gymnasieelev går i en fristående skola. Elevminskningen inom gymnasieskolan har hittills främst påverkat kommunala skolor, men nu minskar även andelen elever som är nybörjare i fristående gymnasieskolor.

Samtidigt som den kraftiga elevminskningen sker införs även en ny reform i gymnasieskolan, Gy11, från hösten 2011. Detta i sin tur har inneburit att två organisationer ska bedrivas och finansieras under perioden 2011–2014 då de sista eleverna går ur den gamla gymnasieskolan. Den nya gymnasieskolan har på nationell nivå också inneburit ett förändrat söktryck det vill säga fler elever väljer högskoleförberedande program. Intagningskriterierna i den nya gymnasieskolan har också ändrats, vilket inneburit att fler elever går på något av de fem introduktionsprogrammen. Det ökande antalet ensamkommande flyktingbarn kan också innebära ett ökat tryck på introduktionsprogrammen.

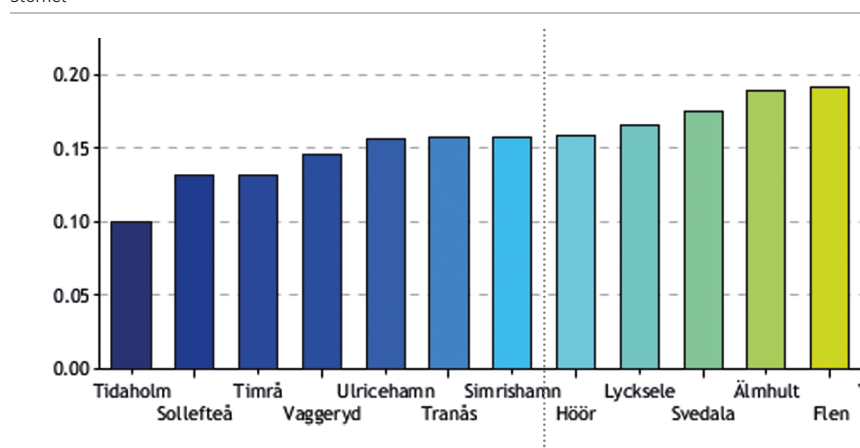
## Analys av kostnaderna i gymnasieskolan

Med begränsade resurser och allt större behov av kommunal finansierad verksamhet är det viktigt att följa kommunens kostnader inom olika verksamheter. Kostnadernas utveckling över tid, och nedbrutna på olika komponenter även kopplade till hur behoven förändras ger en bild av varför det ser ut som det gör och hur det kan komma att se ut framöver. Vi kommer nu att beskriva hur en analys kan gå till med hjälp av en kommun och en grupp kommuner som liknar denna kommun. Vi har valt Klippans kommun som exempel. Likhetsgruppen har vi hämtat från databasen KOLADA.

Vi har valt att göra en likhetsanalys då den är lätt att förstå och är pedagogiskt lätt att vidareförmedla till exempelvis politikerna. Den egna verksamheten jämförs med genomsnittet av sju kommuner som har liknande struktur som den egna kommunen och är ungefär lika stor invånarmässigt.

Likhetsgruppen grundar sig på den strukturårsjusterade standardkostnaden för gymnasieskolan i kronor per invånare med 70 procents vikt och med invånare totalt antal med 30 procents vikt. Tidaholm, Sollefteå, Timrå, Vaggeryd, Ulricehamn, Tranås och Simrishamn är de kommuner som liknar Klippans kommun mest när det gäller gymnasieverksamheten. Jämförelsen görs genom en snittkostnad för de sju kommuner som mest liknar den egna undersökta kommunen.

Diagram 28. Likhetsutsökning: de kommuner som är mest lika Klippan  
Storhet



Källa: [www.kolada.se](http://www.kolada.se)

Kostnaden per elev var högre i Klippans kommun 2012 jämfört med liknande kommuner, länet och riket. Det senaste året har kostnaden ökat med 22 procent i Klippan medan kostnaden för liknande kommuner ökade med 6 procent, för Skåne som län med 4 procent och i riket som helhet med 3 procent.

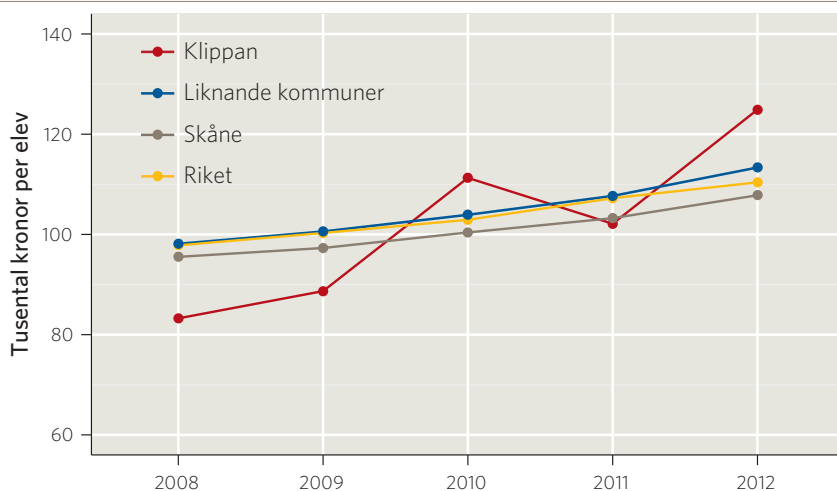
Att kostnaden för Klippan är så mycket högre än kostnaden per elev i liknande kommuner kan bero på många olika faktorer bland annat påverkas



kostnaden av vilka program eleverna väljer, hur stor gymnasieverksamheten är i egen regi och hur effektivt verksamheten kan bedrivas.

Diagram 29. Kostnad gymnasieskolan

Tusental kronor per elev

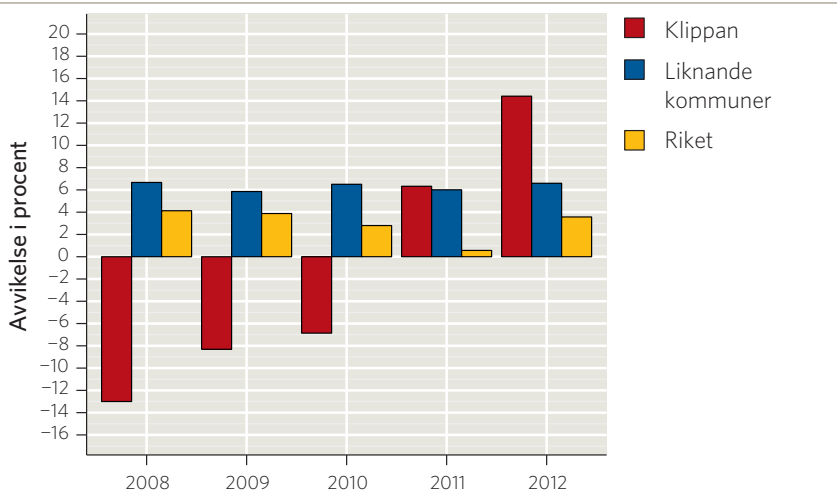


Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Klippans avvikelse från strukturårsjusterad standardkostnad har de senaste fem åren utvecklats från en mycket lägre nettokostnad än vad deras strukturella förutsättningar motiverar, till en mycket högre nettokostnad. Samtidigt har liknande kommuner stabilt legat på en nettokostnad strax över den förväntade. Det verkar därmed inte som att det finns strukturella förklaringar till Klippans snabba kostnadsutveckling relativt liknande kommuner.

Diagram 30. Avvikelse från strukturårsjusterad standardkostnad

Procent



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

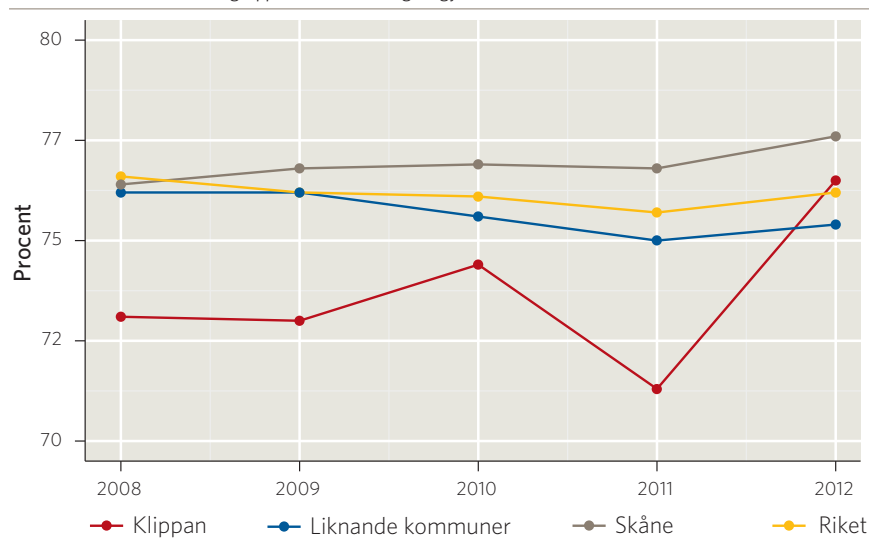
### Beskrivning av kommunernas förutsättningar

Som vi beskrev tidigare så sjunker elevkullarna i åldersgruppen 16–19 år i riket. Däremot kan det se olika ut i olika kommuner. I Klippans kommun har antalet elever sjunkit i den egna gymnasieskolan men antalet elever från andra kommuner har också minskat, vilket innebär en kraftigare minskning av gymnasieverksamheten i egen regi än vad liknande kommuner har haft.

Att antalet invånare i gymnasieålder minskar är en del av behovsanalysen för gymnasieskolan. Till det kan man också titta på gymnasiefrekvensen, som anger hur stor andel av invånarna i åldersgruppen 16–19 år som är inskrivna i gymnasieskolan. Som framgår av diagram 31 ökar gymnasiefrekvensen kraftigt i Klippan från ett bottenvärde år 2011. De andra kommunerna ligger runt 76 procent, som också motsvarar rikssnittet. Klippans kommun har historiskt legat på en lägre andel av åldersgruppen än liknande kommuner. Kommunen har dock ansvar för åldersgruppen oavsett om de går i utbildning eller inte.

Diagram 31. Gymnasiefrekvens

Procent av invånarna i åldersgruppen 16–19 år som går i gymnasieskolan



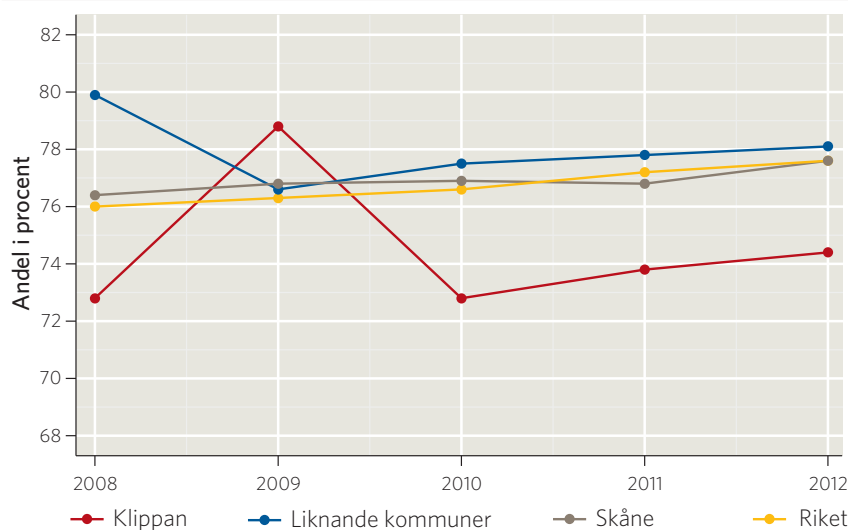
Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Skolverket.

En annan variabel som kan vara intressant att titta vidare på är om elever byter program ofta. Om en elev påbörjar en utbildning på ett program och efter en tid bestämmer sig för att byta är det ibland nödvändigt att börja om den årskursen. Detta innebär att en och samma elev kan gå samma årskurs men på olika program och det i sin tur innebär att kostnaderna blir högre för kommunen. I Klippans kommun har fler elever de senaste åren bytt oftare än tidigare år. Kommunen har en uppåtgående trend medan liknande kommuner och riket snarare minskar. Eftersom ny gymnasieskola infördes på hösten 2011 kan ökningen bero på osäkerheten vid valet av de nya programmen.

En annan variabel anger hur stor andel elever som fullföljer sin utbildning inom 4 år. Den ligger betydligt lägre i Klippans kommun än i liknande kommuner, vilket kan tyda på att fler elever går mer än tre år på gymnasiet. Detta innebär också att kostnaden ökar (diagram 32).

Diagram 32. Andel elever i gymnasieskolan som fullföljer inom fyra år

Procent



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Skolverket.

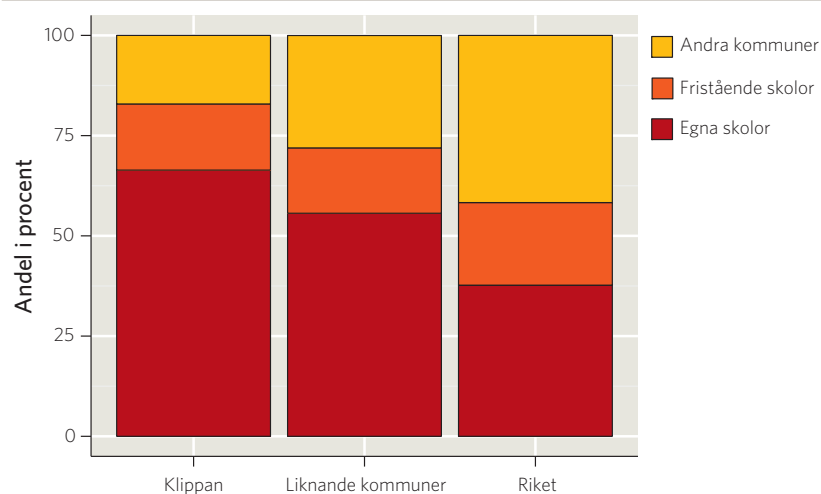
### Andel elever i egen regi

Fördelningen av elever mellan kommunernas egen regi och elever som väljer andra kommuners skolor är ungefär lika stor totalt i Sverige, runt 40 procent, medan antalet som väljer fristående gymnasieskolor är betydligt lägre, drygt 20 procent. Det ser dock mycket olika ut i kommunerna. I Klippan och de liknande kommunerna dominerar den egna regin. Hela 66 procent av eleverna väljer att gå i Klippans gymnasieskola.

Andel elever i kommunens egen regi kan påverka kostnaderna vid kraftigt sjunkande antal elever. Det kan vara svårt som utförare att anpassa vissa kostnader i takt med elevminskningen, tex lokalkostnaderna. Har man istället en väsentlig andel hos andra utförare blir behovet av anpassningen mindre, då interkommunala ersättningar och ersättning till fristående skolor följer med eleverna och det är upp till de utförarna att anpassa sina organisationer.

Diagram 33. Fördelning av elever på olika huvudmän

Procent



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Skolverket.

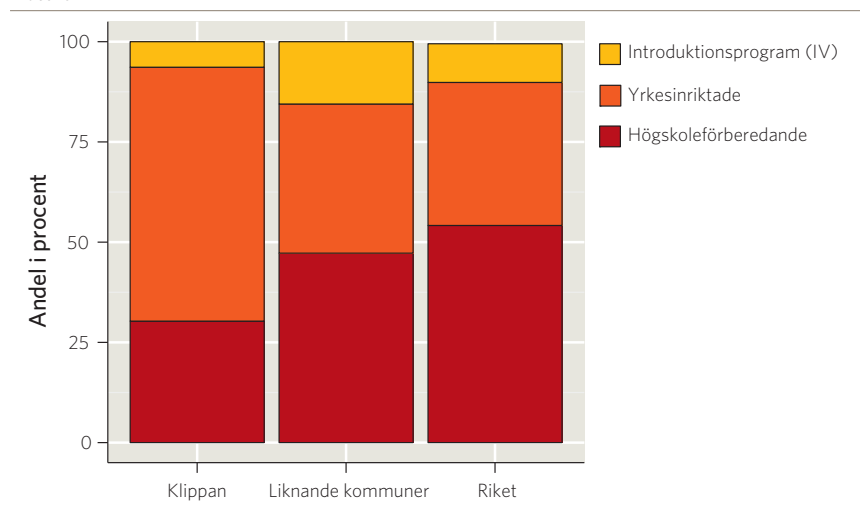
### Programvalsstruktur

Kostnaderna för gymnasieverksamheten är ju också, som vi tidigare nämnt, beroende av vilka program som eleverna väljer. Teoretiska program kostar generellt mindre än praktiska program. Som exempel kostade samhällsvetenskapsprogrammet 73 200 kronor per elev enligt riksprislistan 2012 medan naturbruksprogrammet med inriktning skog kostade 195 600 kronor per elev. I riket som helhet ökar andelen elever som söker högskoleförberedande program och andelen som söker yrkesprogram minskar. Eftersom ingen av våra valda kommuner ser ut som riket är det viktigt att den egna lokala programstrukturen kommuniceras och analyseras i den egna kommunen.

I Klippan dominerar yrkesprogrammen kraftigt, hela 63,3 procent av eleverna väljer yrkesprogram. Andelen elever i introduktionsprogram är färre än i liknande kommuner och riket.

Antalet elever i riket ökar också bland de som går IV-programmet eller något av de nya introduktionsprogrammen under perioden. Detta har också med det nya intagningsystemet att göra samt antalet ensamkommande flyktingbarn. Samma tendens kan ses i de kommuner vi valt ut. I genomsnitt 5 ensamkommande flyktingbarn togs emot i de jämförbara kommunerna medan det var färre i Klippans kommun.

Diagram 34. Andel elever på respektive programgrupp 2012  
Procent



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Skolverket.

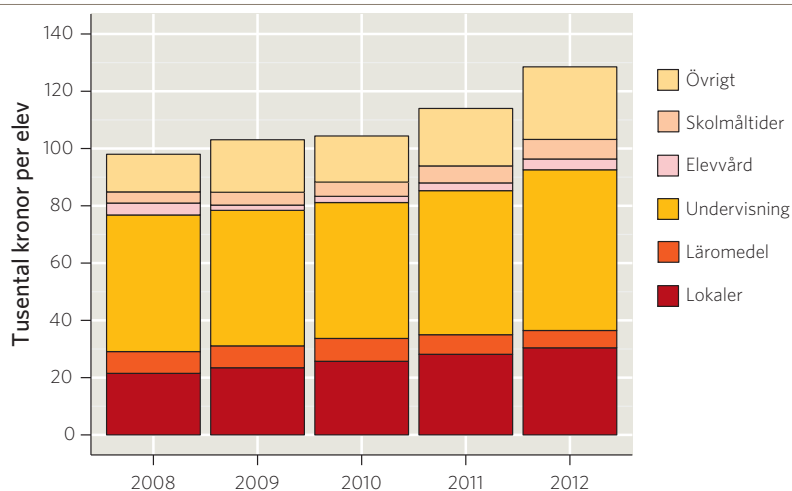
### Kostnad för skolkommun

Perspektivet skolkommun ska man använda vid analys av kostnaderna kommunen har för elever i de egna gymnasieskolorna. Här finns nyckeltal för att analysera kostnaderna mer detaljerat på kostnadsslag, till exempel för undervisning, lokaler eller skolmåltider. Dessa nyckeltal redovisas som kostnad per elev och varierar naturligtvis med förändringar i elevantal men också andra faktorer som förändringar i programstruktur, ambitioner och prioriteringar.

## Kostnader för egen regi

Diagram 35. Kostnad egen regi fördelad per kostnadsslag

Tusental kronor per elev



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

### Vidareanalys av kostnaderna i egna gymnasieskolan

För att få grepp om kostnadsutvecklingen i den egna gymnasieskolan finns det uppgifter i KOLADA och i SCB:s databas om kostnad per elev för olika kostnadsslag. Som framgår av diagram 35 har kostnaden per elev i egna regin ökat kraftigt 2012. Största kostnadsökningen i kronor per elev är för undervisningen som har ökat med drygt 5 800 kronor per elev. Kostnaderna för undervisning består främst av personalkostnader och är också den största andelen av totala kostnader. Tittar man på den procentuella utvecklingen är det inom elevhälsan som kostnaderna ökar som mest. Medan undervisningskostnaden ökar med 12 procent ökar elevhälsan med hela 39 procent.

För vidare analys kan man titta på hur kommunens kostnader har utvecklats jämfört med andra kommuner. För jämförelser kan man använda sig av de kommuner som enligt likhetsanalysen är mest lika den egna kommunen.

#### Matcha kostnader med elever?

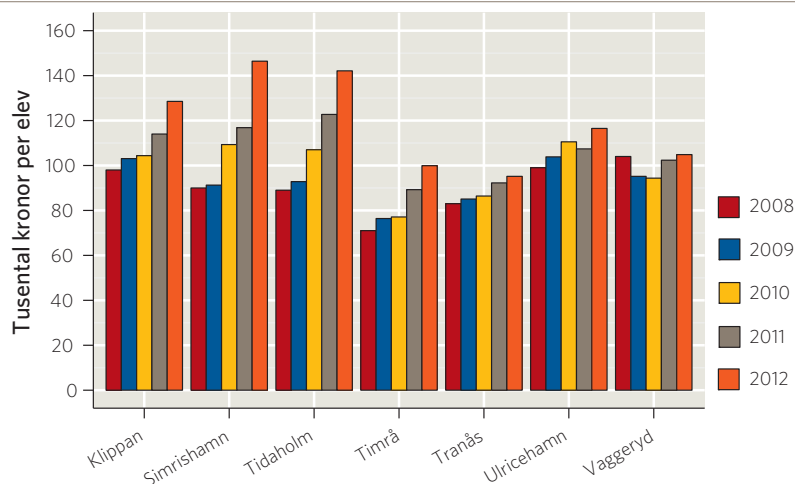
I Räkenskapssammandraget (RS) rapporteras in uppgifter om kostnader och intäkter. För de flesta kostnadsslag skapas nyckeltal med hjälp av den totala kostnaden som divideras med antal elever. Antal elever samlas in per 15 oktober och avser ett läsår. För antal elever används ett genomsnitt av antal elever innevarande år och året innan.

### Kostnad för kommunal gymnasieskola i kronor per elev

När man tittar på kommunens kostnadsutveckling över tid jämfört med liknande kommuner ser man enligt diagrammet 36 att kostnaderna per elev ökar i samtliga. Det framgår också att vår fokuskommun Klippan har relativt hög kostnad per elev.

Diagram 36. Kostnad skolkommun Klippan och liknande kommuner

Tusental kronor per elev



Anm.: Sollefteå är exkluderade ur diagrammet då de fram till 2010 hade sin gymnasieverksamhet i kommunalförbund.

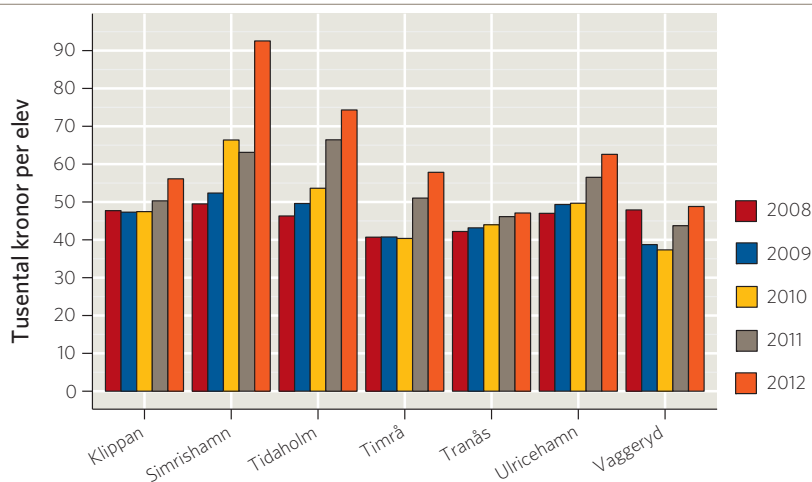
Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

### Kostnad för undervisning i kronor per elev

Den största andelen i kommunens kostnad för gymnasieskola per elev är undervisning. Kostnadsposten består främst av lärarlöner och avser all läro- och timplanebundna aktiviteter.

Diagram 37. Kostnad undervisning Klippan och liknande kommuner

Tusental kronor per elev

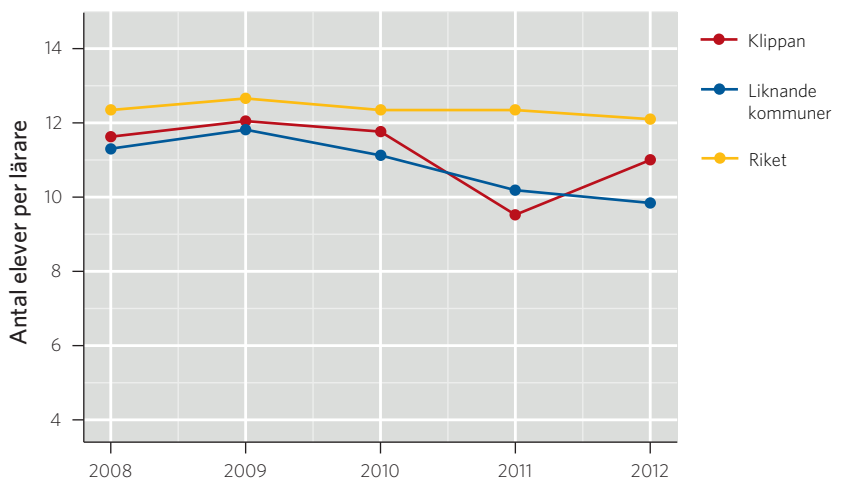


Anm.: Sollefteå är exkluderade ur diagrammet då de fram till 2010 hade sin gymnasieverksamhet i kommunalförbund.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

När man tittar på Klippans kostnader för undervisning ser man att de var relativt oförändrade under 2008–2010. Under 2011 började de att öka för att 2012 öka väsentligt snabbare. Tranås är en kommun som inte har motsvarande ökningstakt som Klippan. Genom att titta närmare på till exempel lärartätheten kan man vidare undersöka vad kostnadsökningarna beror på och hur man bör planera framöver.

Diagram 38. Lärartäthet  
Antal elever per lärare



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Skolverket.

Genom att titta på kommunens egna nyckeltal för lärartäthet kan man se effekter av förändrade klasstorlekar, ändrade programvalsmönster och även möjligtvis medvetna satsningar. Klippan i det här fallet har haft en ganska stabil lärartäthet under 2008–2010, då även undervisningskostnaden haft samma utveckling (diagram 38). Varför lärartätheten därefter sjunker kraftigt 2011 när kostnaderna för undervisning ökar kan finnas anledning att titta vidare på. Klippan hade ett kraftigt elevtapp under 2011 vilket skulle kunna vara en förklaring.

När man har kontroll och överblick över undervisningsdelen av kostnad per elev har man kommit relativt långt och skaffat sig bra verktyg för fortsatt planering och förhoppningsvis skapat bra förutsättningar för framtida välinformerade beslut.

#### Nyckeltalet *Lärartäthet* har fått ny definition

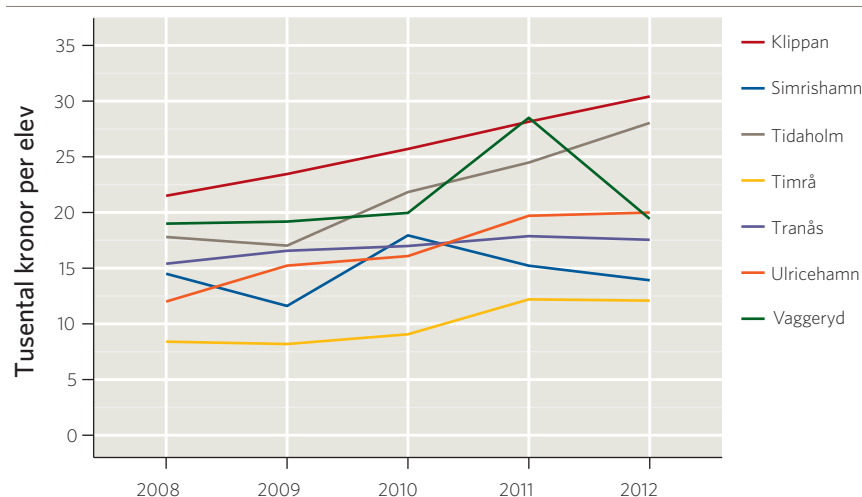
Tänk på att nyckeltalet lärartäthet har fått ny definition. Nu är nyckeltalet antalet elever per lärare (tidigare var nyckeltalet antalet lärare per 100 elever). Du kan räkna om genom att dividera 100 elever med lärartätheten, exempelvis  $100/8,3 = 12,1$ .

### Kostnad för lokaler i kronor per elev

Den näst största kostnadsposten i gymnasiekostnaden per elev är lokalkostnaden. Den avser lokalhyror, externa och interna, inventarier, driftskostnader för värme, underhåll, städning m.m. samt kapitalkostnader.

Diagram 39. Kostnader för lokaler

Tusental kronor per elev



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Vid jämförelse av lokalkostnader med liknande kommuner har Klippan relativt höga kostnader per elev. Det kan vara ett uttryck för ett överskott på lokaler relativt antal elever i skolan eller skolorna. Det kan också vara ett uttryck för ett högre hyresläge jämfört med de andra kommunerna. Man kan sitta fast i långa dyra hyreskontrakt om man inte äger lokalerna själv. I jämförelsen med liknande kommuner framgår att flera av kommunerna har lyckats sänka lokalkostnaderna per elev, så är fallet i Simrishamn, Timrå, Tranås och Vaggeryd. Klippan och Tidaholm har motsatt utveckling där lokalkostnaderna ökar.

För att vidare analysera dessa kostnader är lokalyta per elev ett lämpligt nyckeltal. Det nyckeltalet har utgått ur den ordinarie statistiken som samlas in i räkenskapsammandraget på grund av kvalitetsbrister. Det är dock sannolikt att uppgifterna finns i respektive kommun för analys.

### Sammanfattning och reflektion: Gymnasieskolan

För att bygga upp ett bra system för uppföljning av till exempel gymnasieskolan i en kommun är det sammanfattningsvis viktigt att man analyserar kostnaderna ur olika perspektiv och tillsammans med uppgifter från verksamheten för att få en bra bild av läget. Nyckeltalen mäter tillsammans en bild av det aktuella läget i kommunen jämfört med andra och tittar man över tid kan man också få svar på frågor om vart man är på väg och förhoppningsvis varför. Det krävs ett inledande arbete för att välja ut vilka nyckeltal man ska studera i kommunen och med vilka man ska jämföra sig med. Om man arbetar systematiskt med nyckeltal och uppföljning av dem kan de hjälpa till att spegla den inriktning man har i kommunen för det aktuella verksamhetsområdet och bidra till exempel till en förbättrad resursfördelning. Det är sådana underlag som krävs för att ha möjligheten att fatta aktiva och välgrundade beslut om verksamheternas utveckling och skapa relevanta underlag för budget och långsiktig plan.









# Vad kostar verksamheten i Din kommun?

---

## Kommunernas kostnadsutveckling 2008–2012

*Vad kostar verksamheten i Din kommun?* (VKV) är en rapportserie från Sveriges Kommuner och Landsting som efter 25 år av redovisade *Bokslut* går 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 kangöras 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 gymnasieskolan med en analys och tips kring hur analysen på det lokala planet kan fortsätta.

*Vad kostar verksamheten i Din kommun?* kan beställas från förbundets förlag, via telefon 08-452 75 50 eller via e-post [publikationer@sklfs.se](mailto:publikationer@sklfs.se). Priset är 100 kronor exklusive moms och porto.

Rapporten kan även hämtas från Sveriges Kommuner och Landstings webbplats: [www.skl.se](http://www.skl.se).

Beställ eller ladda ned på [www.skl.se/publikationer](http://www.skl.se/publikationer) eller på telefon 08-452 75 50.

Pris 100 kr exkl. moms och porto.

ISBN 978-91-7164-971-3

ISSN 1100-6943