

Översiktlig redovisning av en kommuns verksamhet – en prototyp

Fredrik Andersson, Tomas Bergström och Anna Thomasson



Denna korta skrift är en sammanfattning av vad en svensk kommun är och gör med Lunds kommun som exempel.

Skriften syftar till att lyfta fram kommuners verksamhet som medborgerlig angelägenhet och öka kunskapen kring kommuner, deras verksamheter och roll i människors vardag.

Lund – en svensk kommun

Lund är Sveriges 12:e största kommun, med drygt 130 000 invånare vid årsskiftet 2023/2024, och väntas öka sin befolkning under överskådlig tid. Som nedanstående bild visar ökade befolkningen med drygt 1 000 invånare 2022 och ökningen utgjordes till stor del av inflyttade från utlandet.

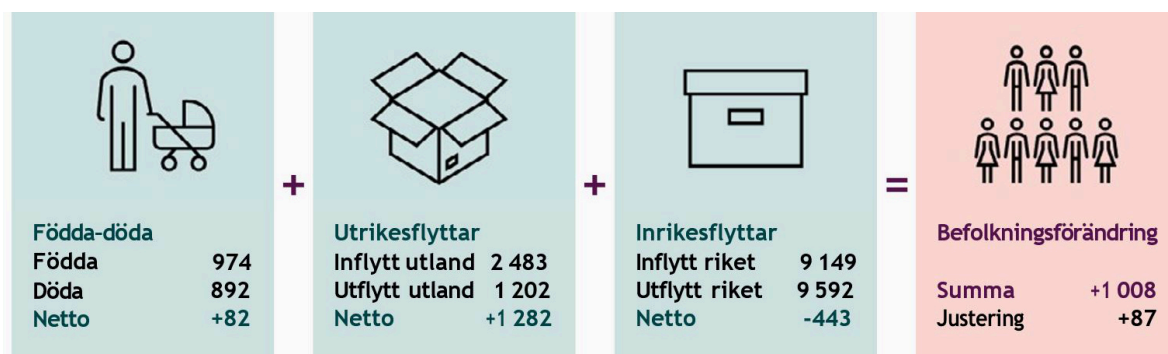
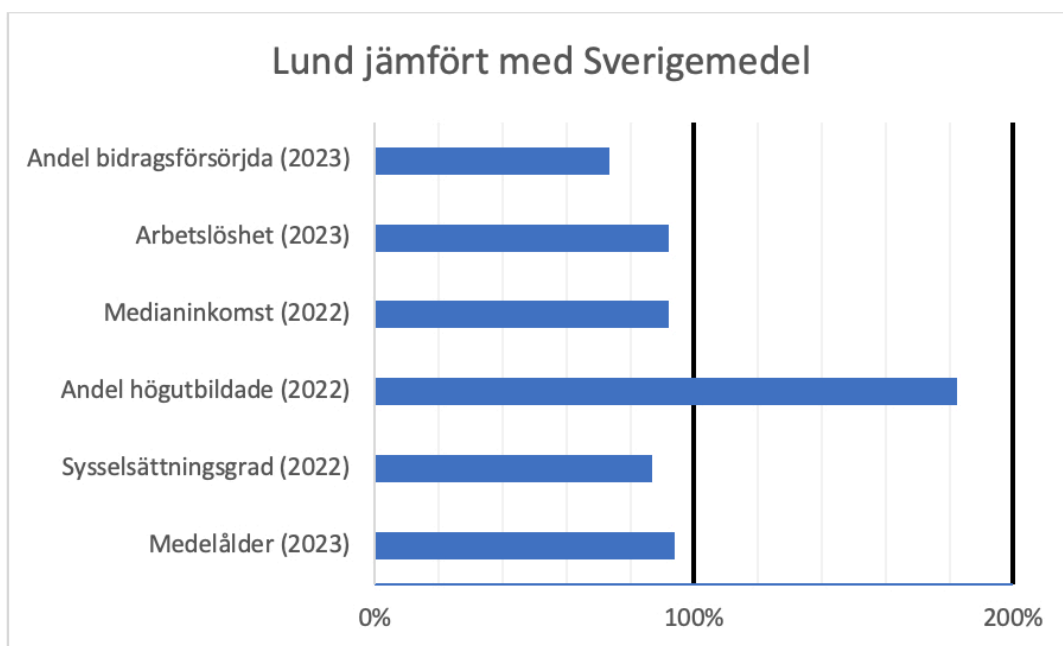


Illustration som visar hur många som fötts respektive dött i Lunds kommun 2022, samt antalet in- och utflyttande. (Källa Årsredovisning 2022)

Självbilden återspeglas i kommunens slogan Idéernas stad/Den stora småstaden. (Sistnämnda gör sig bättre på engelska: The Great Little City.) Väsentligt för bilden av staden är universitetet. Det bidrar till vad kommunens årsredovisning kallar ”en unik kunskapskultur”. De många studenterna gör också att kommunen har en lite annorlunda demografi med en förhållandevis lägre andel äldre invånare.

I jämförelse med genomsnittet av svenska kommuner har Lund högre utbildningsnivå, något lägre arbetslöshet och andel bidragsförsörjda. Lund har också lägre sysselsättningsgrad och medelinkomst, vilket till stor del beror på antalet studenter. En översikt över ett antal indikatorer finns i följande figur.



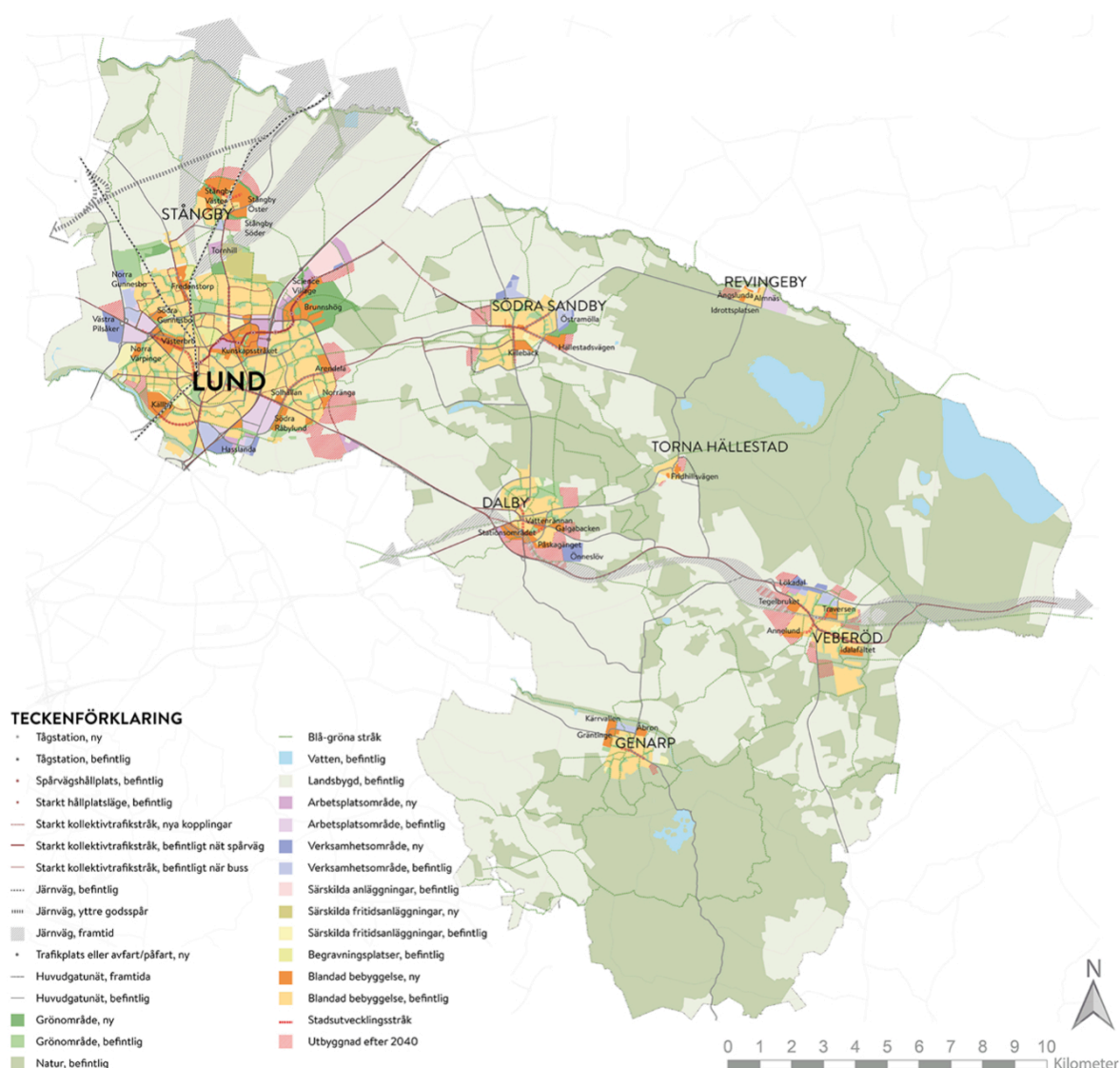
Lund jämfört med medelvärde för Sverige i procent

Kommunen består av Lunds stad och ett antal mindre orter, där Dalby och Södra Sandby är störst med mellan 6 000 och 7 000 invånare vardera. Ca 75 procent av kommunens befolkning bor i själva staden (källa: förslag till Lunds kommuns översiktsplan december 2023).

Det finns skillnader mellan stad och land men i stort är skillnaderna inte dramatiska även om behovet att satsa på de östra kommundelarna ibland framhävs. Innan 1974 var Dalby, Genarp, Södra Sandby och Veberöd självständiga kommuner.

I Boverkets Segregationsindex 2021 har Lund visserligen områden med socioekonomiska utmaningar men inga med stora sådana (i motsats till exempelvis Malmö, Helsingborg och Kristianstad). Den kommundel som är mest "välmående" är Stångby som har högst förvärvsinkomst, högst andel med eftergymnasial utbildning och lägst arbetslöshet.

En översikt av kommunens geografi ges i följande figur.



Källa: Översiktsplan 2018

Lunds kommun i din vardag

Svenska kommuner ansvarar för en stor del av den samhällsservice som finns där vi bor. Från det att man vrider på vattenkranen på morgonen tills att man tar en kvällspromenad i ljuset av en gatlykta kommer man i kontakt med kommunal verksamhet.

Kommunens verksamhet spänner också brett mellan stora åtaganden vad gäller skola och omsorg till mer begränsade men viktiga åtaganden som till exempel att hålla rent på vägar, gator och trottoarer. Emellertid varierar relationen till kommunen mellan individer och över tid. Vissa är mer beroende av kommunen än andra och vi får som skattebetalare alla solidariskt betala för verksamhet som vi inte har omedelbar ”nytta” av.

Kommunen är största arbetsgivare med ca 11 000 anställda. Särskilt för kvinnor är kommunen en stor arbetsplats då 73 procent av alla tillsvidareanställda är kvinnor med ännu större andel inom yrken som t.ex. förskollärare (Personalredovisning Lunds kommun 2022).

Vad kommunen faktiskt bestämmer över

Kommunen ansvarar alltså för stora verksamheter som är viktiga i kommuninvånarnas vardag. Det betyder dock inte att det kommunala styret och den kommunala organisationen kontrollerar dessa verksamheter fullt ut – i många fall är det snarare tvärt om så att kommunen utför verksamhet som är starkt reglerad i lagar och förordningar på nationell nivå. I till exempel planärenden finns omfattande utredningsbehov och möjligheter till överklaganden som kan försvåra processer. I de fall en verksamhet i stor utsträckning styrs av lagar, såsom vård och omsorg, är kommunens möjlighet att välja vad de ska göra och i vilken omfattning de skall göra något ytterst begränsad. Det finns också vanliga missförstånd angående kommunens uppgifter. Ett viktigt exempel är vården, där även kommuninvånarens lokala vårdcentral drivs av regionen, i Lunds fall Region Skåne.

Kommunen styrs ytterst av politiker som väljs i allmänna val vart fjärde år. Lund har tio facknämnder med kopplade förvaltningar. Medborgarnas insyn skiljer beroende på ”synligheten”. Teknisk förvaltning har till exempel gator och parker vilket är öppet och synligt för alla, andra förvaltningar som till exempel skolor och särskilda boende för äldre har insyn i första hand för brukare.

Den politiska ledningen är ytterst ansvarig för att utse den kommunala förvaltningen, men denna förvaltning är inte politiskt tillsatt och byts inte ut i samband med val. Det finns också starka normer – starkare i Sverige än i många andra länder – om att förvaltningen ska agera självständigt, utan direkt inblandning i enskilda ärenden från politiker. Inom vissa områden, till exempel kulturområdet, är normen om ”armlängds avstånd” mellan politik och praktiska beslut – som exempelvis beställning av konstverk eller utställningar – stark.

Samtidigt som kommunen inte fattar beslut om alla resurser, fattar den beslut som inte alltid är stora i pengar men som påverkar kommuninvånare starkt.

Exempel på sådana beslut är placering av skolor, förskolor och idrottsanläggningar – kommunen har ett ansvar att skapa likvärdiga möjligheter för sina invånare samtidigt som det från ett invånarperspektiv kan vara svårt att se varför det är rätt att flytta eller lägga ner en anläggning i invånarens närhet. De mest långtgående ingreppen i människors liv uppmärksammas stundtals i massmedia, till exempel omhändertagande av barn av socialtjänsten.

Kommuner i samverkan

Kommunen är också ofta beroende av samverkan med andra aktörer i samhället för att kunna lösa en uppgift. Ett sådant exempel är renhållning som innebär samarbete med fastighetsägare. Utöver det kan kommunen också välja att samverka med andra kommuner för att lösa en uppgift.

Kommunen samverkar därvid både i bolagsform och i kommunalförbund. Renhållningen i Lunds kommun ansvarar således Sysav för. Sysav är ett kommunalt aktiebolag som ägs gemensamt av Lunds kommun och flera andra skånska kommuner och där styrelsen består av representanter för ägarkommunerna. Vatten och avlopp drivs i regi av VA Syd. VA Syd är ett offentligt kommunalt förbund som Lund ingår i tillsammans med andra kommuner i västra Skåne. Verksamheten är överförd från medlemskommunerna till förbundet.

Samverkan ger möjlighet till ökad service och utbud, men påverkar också möjligheten till inflytande över utveckling av en verksamhet. I nästan all samverkan är Lund en partner i minoritet. Ett exempel utgör frågan om reningsverk och avloppsledning, där kommunen och VA Syd haft omfattande diskussioner om tekniska lösningar och fördelning av kostnader. Lunds kommun kan argumentera för en speciell lösning men är beroende av att få stöd för detta av en majoritet av andra kommuner.

Samverkan i bolag

| Bolag | Lunds ägarandel |
|-----------------------------------|-----------------|
| Kraftringen AB | 82,4 % |
| Science Village Scandinavia | 35% |
| Ideon Open | 20% |
| Sysav | 15,4% |
| Sydvatten | 12,9% |
| Kommunassurans Syd Försäkrings AB | 6,7% |

Samverkan i kommunalförbund

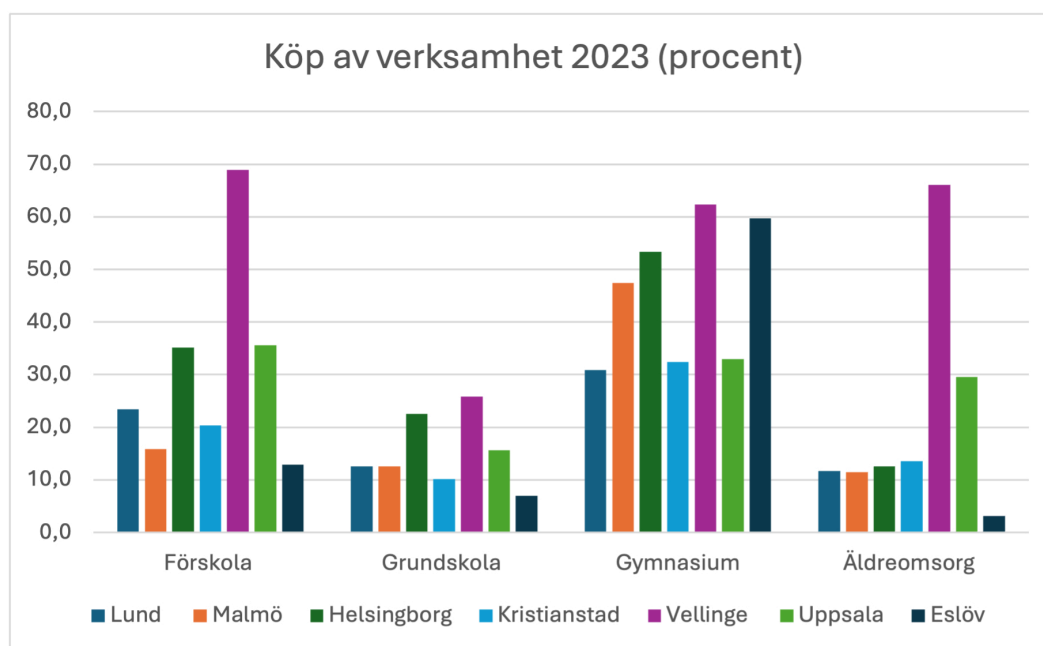
| Kommunalförbund | Medlemmar |
|---------------------|---------------------------------------|
| Räddningstjänst Syd | Lund, Estöv, Burlöv, Kävlinge, Malmö, |
| VA Syd | Malmö, Lund, Lomma, Estöv, Burlöv |

Kommunen och privata aktörer

Andelen privata utförare i offentlig verksamhet är till stor del en ideologisk fråga. Från kommuninvånarnas synpunkt är det också viktigt att veta om en verksamhet bedrivs av kommunen eller av en privat aktör, eftersom en del av ansvaret för verksamheten ligger på utföraren.

Det är också väsentligt att kommunen i vissa verksamheter – till exempel äldreboenden – har befogenhet att bestämma om det ska finnas privata aktörer eller inte. I andra verksamheter – till exempel skolan – råder i grunden fri etablering för privata aktörer och kommunens insyns- och påverkansmöjligheter är begränsade. Rollen som medborgare kan i relation till privata utförare förvandlas till rollen av kund vilket ställer andra krav på kunskap och förmåga till val. Resurser måste också avsättas till kontroll.

Följande tabell visar andelen privata utförare jämfört med några andra kommuner. Som synes i figuren nedan köper Lund in relativt sett liten andel av sin verksamhet. Den andra stora universitetsstaden Uppsala ligger påtagligt högre vad gäller förskola och äldreomsorg. Variationen är stor mellan skånska kommuner. Vellinge köper tjänster i stor omfattning men Eslöv har, förutom vad gäller gymnasium, valt en helt annan linje.



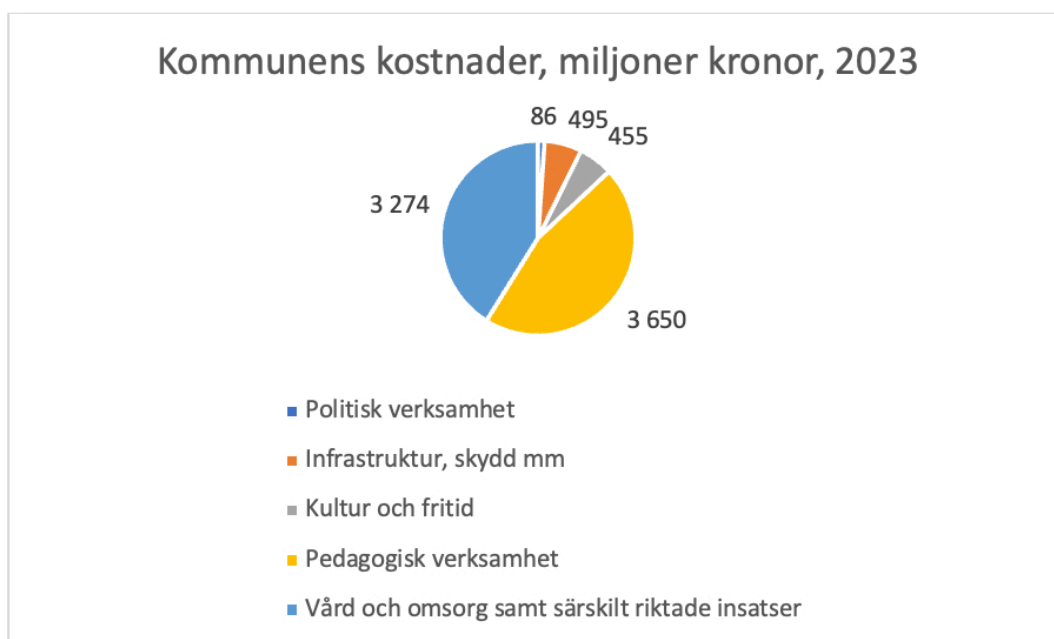
Källa: Kolada

Kommunens ekonomi

Lunds kommuns verksamhet 2023 kostade cirka 8 miljarder kronor. Motsvarande kostnadssiffra för alla Sveriges 290 kommuner var 823 miljarder; med en total svensk BNP på 6 210 miljarder kr innebär det att ungefär en sjundedel av den svenska ekonomin består av kommunal verksamhet.

Kommunens kostnader

Lunds kommuns kostnader domineras helt av de två breda kategorierna pedagogisk verksamhet och vård- och omsorgsverksamhet; tillsammans utgör de mer än 85 procent av kommunens kostnader. I nedanstående figur redovisas kostnader per verksamhet enligt samma uppdelning som i kommunens egen årsredovisning. Denna uppdelning redovisar det som kallas nettokostnader, vilket betyder att det är kostnader som inte täcks av direkta intäkter i verksamheten, som till exempel avgifter.

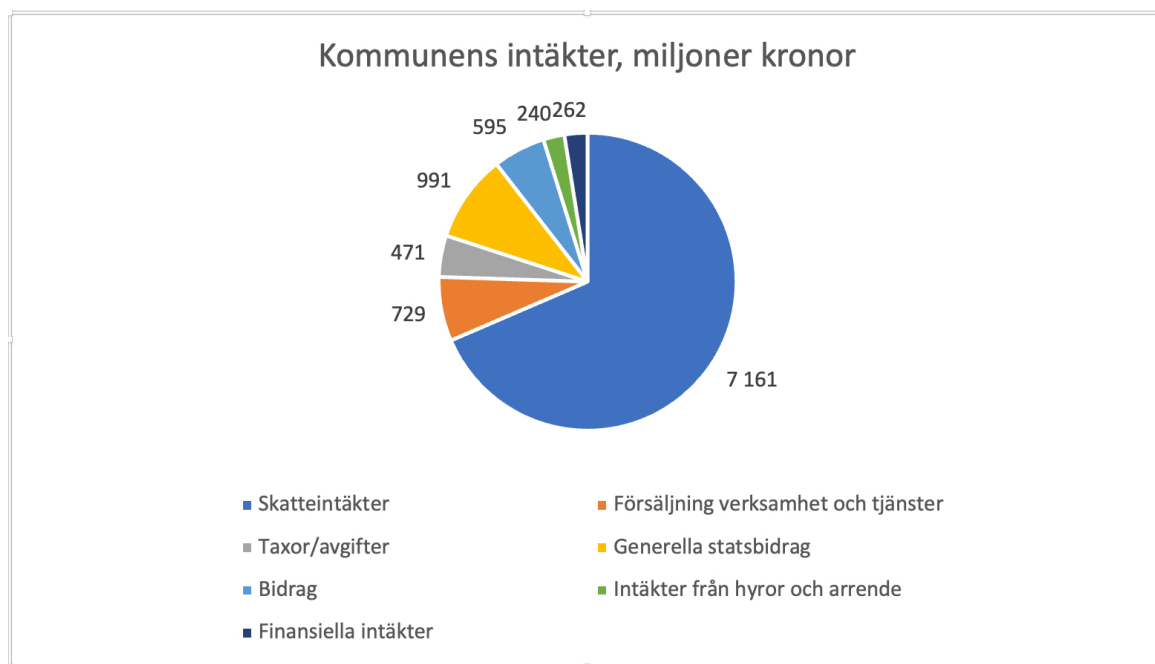


Det är värt att notera att de två dominerande kategorierna båda är hårt styrda av regelverk på nationell nivå. Vad gäller den del av vård och omsorg som ligger under Arbetsmarknads- och socialförvaltningen uppskattar ledningen att det är 15 procent av verksamheten – mätt i pengar – som förvaltningen och nämnden har reella beslutsbefogenheter över.

Den dominerande kostnaden är personalkostnader. Ungefär 60 procent av kostnaderna är direkta kostnader för löner inklusive pensionsavsättningar och ytterligare nästan 30 procent av kostnaderna är inköp av verksamheter och tjänster som i sin tur, av allt att döma, har ett stort inslag av personalkostnader.

Kommunens intäkter

Lunds kommuns intäkter sammanfattas i årsredovisningen från vilken man kan skapa följande figur:



Utan att gå alltför djupt bakom de olika posterna kan man se att förutom de två tredjedelar som kommer från direkta skatteintäkter utgör generella statsbidrag drygt tio procent.

Kommunens huvudintäkt är således *skattemedel*, men delar av verksamheten finansieras också genom *taxor, avgifter* och *försäljning* av tjänster.

Taxor, försäljning och hyror

En intressant fråga är hur olika verksamheter i kommunen finansieras direkt av brukarna. Uppdelningen har gjorts med underlag från kommunens redovisning av taxor/avgifter, försäljning av verksamhet och tjänster samt hyror.

Den tydligaste och mest intressanta typen av egenfinansiering är den som sker via taxor och avgifter.

I figuren nedan framgår hur mycket av verksamheten som finansieras på det sättet för olika delar av kommunen och det framgår att infrastruktur och teknik är det enda område där den överstiger tio procent; där är den å andra sidan strax över 50 procent men det är en liten del av kommunens verksamhet.

Det finns emellertid en regel för hur kommuner får sätta taxor och avgifter för hantering av hushållsavfall och vatten- och avloppstjänster. Den regeln heter *självkostnadsprincipen* och innebär att kommunen skall basera beräkningen av avgifter och taxor på de faktiska kostnaderna kommunen har. Det vill säga att kommunen inte får gå med vinst på dessa verksamheter, utan intäkterna ska spegla kostnaderna.



Källa: Lunds kommun

Om man utöver taxor och avgifter betraktar även försäljning och hyror så ändras bilden för både kultur och fritid och för vård och omsorg. Det är dock värt att notera att även när hyror inkluderas blir graden av brukarfinansiering tämligen låg. Vad gäller pedagogisk verksamhet så domineras den stora försäljningssiffran av utbildningsplatser för barn och ungdomar från andra kommuner, och är därmed av lite annan karaktär – samtidigt som spegelbilden vad gäller Lunds kommuns inköp inte beaktas i dessa siffror. Lund har elever från minst 40 kommuner men ytterst få Lundaelever får inte plats på gymnasiet i Lund enligt utbildningsförvaltningen.



Källa: Lunds kommun

En uppfattning om subventioneringsgraden kan ges med exempel från förskolan. En förskoleplats för första barnet kostar maximalt 1 688 kronor per månad, dvs drygt 20 000 kronor per år. (Med fler barn blir avgiften per barn lägre). Samtidigt var snittkostnaden generellt för kommunerna för en förskoleplats år 2021 hela 163 000 kronor. (Skolverket: Kostnader för skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet 2021).

Statsbidrag och skatteutjämning

Intäkterna till Lunds kommun domineras som sagt – som för alla kommuner – av kommunalskatten, men en annan viktig inkomstkälla är bidrag från staten. Lunds kommun hade 2023 skatteintäkter uppgående till ca 7,1 miljarder kronor. Kommunen fick därutöver totalt 1,7 miljarder kronor i statsbidrag där den största delen kommer från utjämningsystemet mellan svenska kommuner, samtidigt som kommunen betalade in 0,7 miljarder till systemet.

Lunds kommun får alltså ett nettobidrag på ca 1 miljard kronor från utjämningsystemet, vilket avspeglar förutsättningar vad gäller uppskattad ”skattekraft” och förutsättningar i övrigt såsom andel äldre, andel med försörjningsstöd etc. Bidragen är styrande i olika utsträckning.

En kanske mer intressant uppgift är att se nettobidraget per invånare, som i Lunds fall 2022 var ca 7 700 kr, att jämföra med det genomsnittliga bidragsbeloppet för alla kommuner som var 10 300 kronor per invånare 2023 (SCB). Beloppen varierade mellan ett nettobidrag från kommunen på 26 200 och ett bidrag till kommunen på 36 200 kronor per invånare (Ekonomifakta).

Under 2022 fanns det 142 riktade statsbidrag till kommuner. (Statskontoret Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2022). ”Ett stort antal statsbidrag signalerar att nästan allt är prioriterat” (Statskontoret Att styra de självstyrande – En analys av statens styrning av kommuner och regioner 2023:7). Det finns problem med kortsiktighet och att statsbidrag försvinner t.ex. om kommunen själv beslutar att satsa på personalförstärkning. Statsbidragen går till kommunen, inte någon specifik förvaltning.

Kommunens investeringar

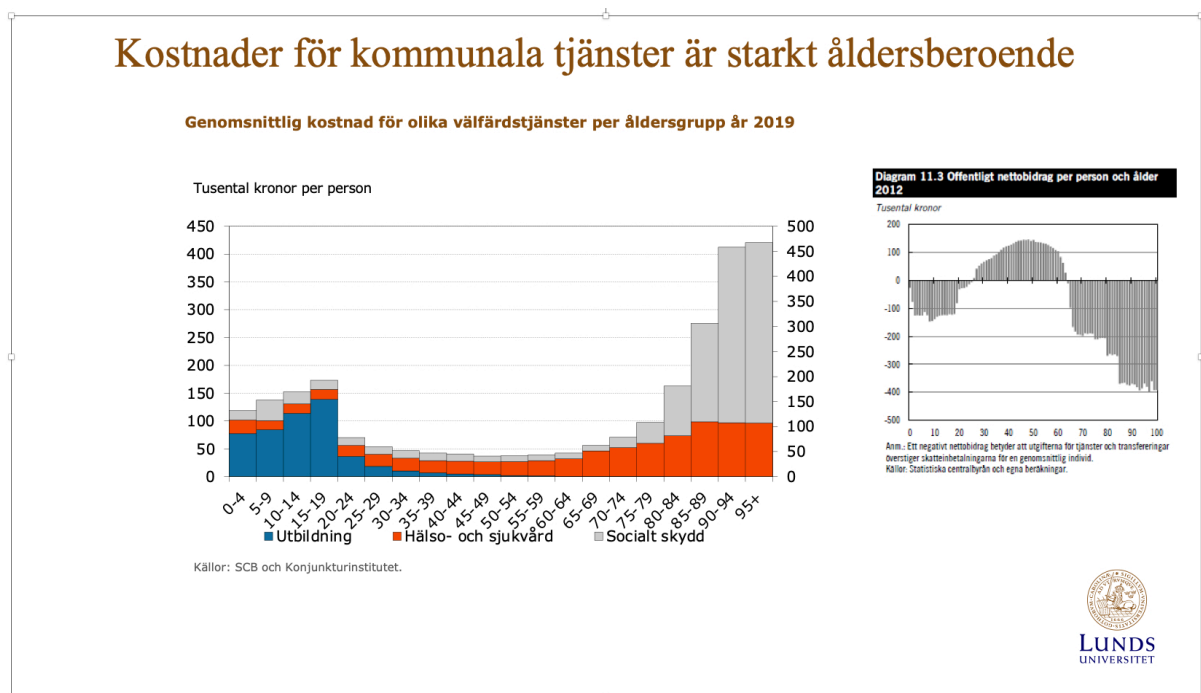
I en genomgång av investeringar listar Lunds kommun alla beslutade investeringar med en total budget på minst 30 miljoner kronor. Dessa beslutade investeringar innebär totala beslutade investeringsutgifter på ca 2,7 miljarder kronor, med Hedda Andersson-gymnasiet, Campus Vipan och Vikingaskolan som de tre största projekten. I tabellen nedan listas alla investeringar som totalt är beslutade till minst 100 miljoner kronor, där man kan notera att de fyra största avser skolor. Att en investering är beslutad innebär emellertid inte att den är genomförd eller kommer att genomföras i enlighet med den plan som ligger i investeringsbeslutet.

| Projekt | Beslutade investerings-utgifter för hela projektet (milj kr) |
|--------------------------------------|--|
| Hedda Anderssongymnasiet/Svaneskolan | 750 |
| Campus Vipan | 445 |
| Vikingaskolan | 272 |
| Påskagänget, skola och idrottshall | 240 |
| Ridsportsanläggning | 160 |
| Södra stambanan hpl Klostergården | 110 |

Ibland framförs kritik mot stora kostnadsökningar. Från kommunens sida medges att vissa projekt blivit betydligt dyrare än planerat men kommunen framhåller att motsatsen också inträffar. Till exempel kunde man i Sydsvenskan den 13 mars 2022 läsa att: ”På serviceförvaltningen, den del av kommunen som ansvarar för de flesta av kommunens byggen, har man gjort en sammanställning av alla byggen som blivit klara under åren 2017-2021. Totalt har de 16 projekten blivit 33 miljoner kronor billigare än den beslutade investeringsbudgeten. Den budgeterade kostnaden för spårvägen var 776 miljoner kronor och slutnotan blev 891,8 miljoner kronor.”

Vad används skatten till?

Som följande figurer visar är kostnaderna för kommunala tjänster starkt åldersberoende där kostnaderna är som störst i början och särskilt i slutet av livet. Det innebär också att man normalt sett i åldern 25-65 år ger ett nettobidrag, dvs betalar in mer än man får tillbaks.

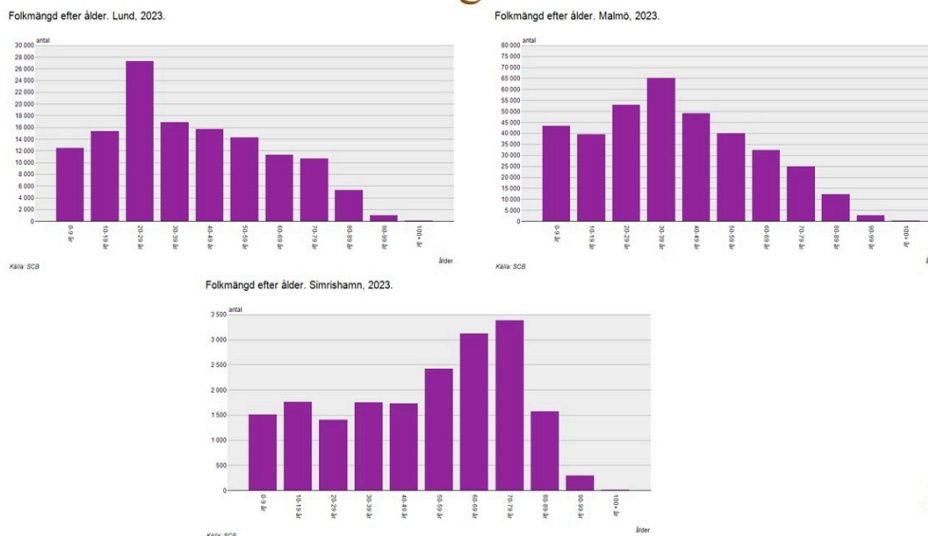


Källor: SCB och Konjunkturinstitutet

I Lunds fall ger ålderskurvan med en topp i ”studentålder” ett lite annorlunda utfall för kostnaderna än andra kommuner.

Malmö har en topp i ålderskurvan något senare och i Simrishamn är skillnaden dramatisk med en betydande andel pensionärer. (Se bild nästa sida).

Jämförelse mellan några kommuner



Källa: SCB

Fördelningsfrågor

När man ser att kostnader för kommunala tjänster är starkt åldersrelaterade kan man ställa sig frågan om kommunens service och välfärd är rättvist fördelad? Rättvisa kan handla om hur utbud av kommunala tjänster fördelas mellan kommundelar och vilka kostnader som ska belasta nuvarande respektive kommande generationer, många investeringar är långsiktiga. Samtidigt betalar medborgarna solidariskt för service de inte själva utnyttjar. Exempelvis är barnlösa med och betalar förskola och skolor.

Ett exempel på hur verksamheter fördelas över olika områden i kommunen är fördelningen av platser på förskolor. Det finns ett nettoöverskott på förskoleplatser i alla kommundelar utom centrum. Grundskolan har också ett totalt nettoöverskott men detta är mycket ojämnt fördelat. Exempelvis hade Klostergården/Järnåkra 2021 +864 och samtidigt Linero/Råbylund -266. (Strategisk lokalförsörjningsplan 2023-2032). Det stora nettoöverskottet förväntas t.o.m. öka till 2030 vilket gäller för de flesta områden med överskott 2021 (Strategisk lokalförsörjningsplan 2023-2032 s 17).

Ett annat exempel är bad och idrottshallar. Geografiskt finns friluftsbad förutom i Lund i Dalby, Genarp, Södra Sandby och Veberöd. Försörjningen med idrottshallar är något sämre i relation till kommunsnittet i Dalby/Torna Hällestad, Veberöd samt östra delarna av Lund. När det gäller bollplaner är tätorterna utanför Lund bättre försörjda än i Lund.

Vissa verksamheter subventioneras av kommunen. Vad är då en rimlig subventioneringsgrad? Ett exempel som uppmärksammats i massmedia är pensionärsrestauranger: Varje lunch kostar skattebetalarna i snitt 312 kronor (utöver vad pensionären själv betalar). Vore det billigare att låta pensionärerna äta på Grand eller är det en billig form av social samvaro som avlastar hemtjänsten?

Är Lunds kommun effektiv?

Hur bra utför då kommunen sin verksamhet i jämförelse med andra kommuner?

Det finns många exempel på mätningar och rankningar av svenska kommuner – till exempel brukar utseendet av "Sveriges bästa skolkommun" och liknande få medial uppmärksamhet. Många sådana mätningar görs från olika partsintressen, men det finns en databas, *Kolada*, som organiseras av staten i samarbete med kommunernas samverkansorganisation och som har höga ambitioner att vara opartisk.

Kommunen har skapat Effektiviseringspolitiska rådet. En slutsats i en första rapport är att "Lund lägger mer resurser än de flesta kommuner utan att uppnå en högre kvalitet." Titeln på rapporten är talande: Lund kan bättre!

Kommunen har alltså en relativt bra kvalitet men till höga kostnader. Högt relativt kostnadsläge finns i allt utom gymnasium och individ- och familjeomsorg (IFO). En förklaring är höga lokalkostnader. Nettokostnadsavvikelsen var 2020 plus 4,9 procent jämfört med Uppsalas minus 3,9 procent. (Måttet jämför nettokostnad med statistiskt förväntad kostnad). Staden köper en betydligt mindre andel gymnasieutbildning än andra kommuner.

Om medborgarna tillfrågas är de dock generellt nöjda med kommunens verksamheter. Nöjd Medborgarindex var 64 år 2020 vilket är högre än genomsnittet för svenska kommuner förutom gällande äldreomsorg. Nöjd Inflytande Index 2020 var 48 vilket också är bättre än genomsnittet. Medborgarundersökningar ger grön signal för "Bra tillgång till kommunal service utanför kommunens centralort." Gult för "Att få svar på frågor till kommunen fungerar bra."

Ett mått på effektivitet är hur långa handläggningstiderna är i olika ärenden. I nationellt ledtidsindex 2023 ligger Lund bra till vad gäller tidsåtgång för plan- och bygglovsprocesser (plats tre bland stora kommuner). Källa: Nationellt Ledtidsindex. Kommuner med effektiva plan- och bygglovsprocesser.

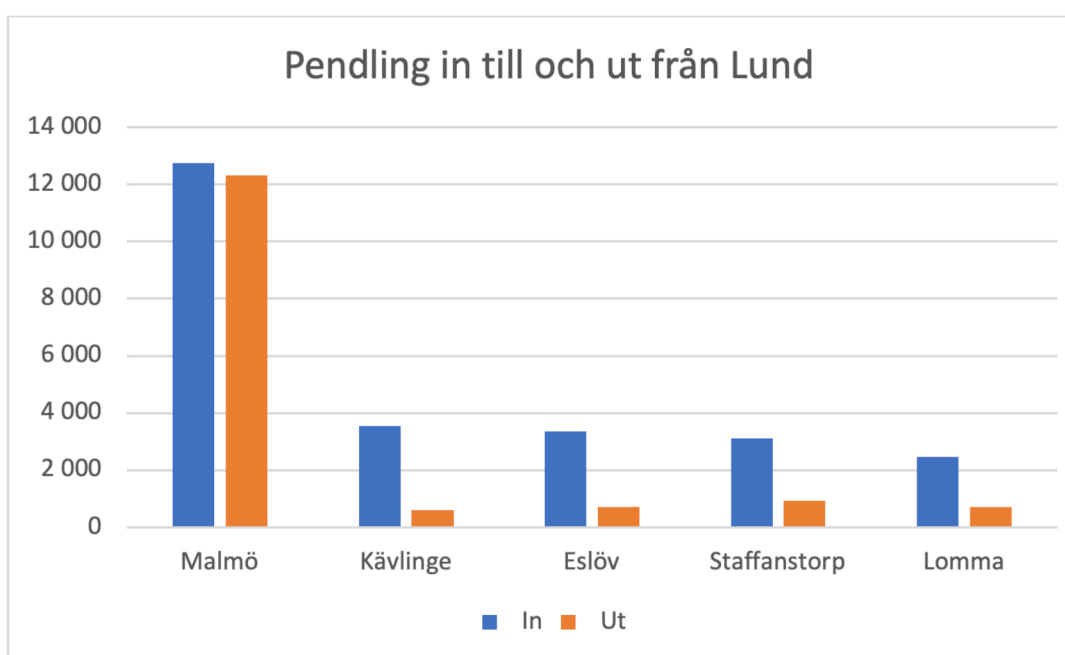
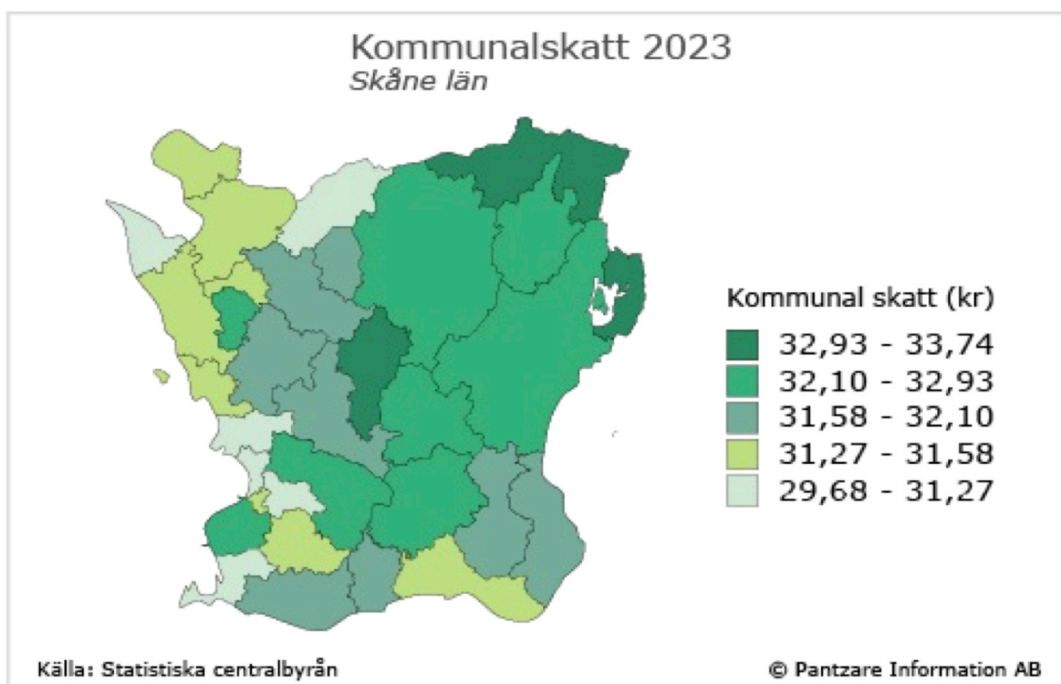
I årsredovisningen 2021 görs också bedömningen att kommunen klarar målen:

- Lunds kommun ska vara den bästa kommunen att bo och leva i, särskilt för barn och unga.
- Lund ska vara ledande inom innovation och skapande.
- Lunds kommun ska vara ledande inom miljö och klimat.

Hur attraktiv är Lund som kommun?

Avslutningsvis kan vi se hur de siffror vi presenterat avspeglas i Lunds popularitet som bosättningsort.

Beslut att bosätta sig i Lund eller att avstå från att flytta härifrån kan bero på många faktorer. Kommuner kan bland annat konkurrera om invånare genom skattenivå. Lund omges av några mindre kommuner med påtagligt lägre kommunalskatt däribland Kävlinge (29,69) och Staffanstorp (30,27). Lund har 32,42. Pendlingsöverskottet är stort från vissa närliggande kommuner vilket också kan bero på huspriser.



Pendling till/från Lund 2021 (SCB RAMS)

Genomsnittliga huspriser senaste 12 månader (Svensk Mäklarstatistik 2024-03-08)

| | |
|---------------|--------------|
| Lund | 5,4 miljoner |
| Eslöv | 3,0 |
| Kävlinge | 4,2 |
| Lomma | 6,9 |
| Malmö | 5,9 |
| Staffanstorps | 4,4 |

Att bo i en grannkommun kan alltså vara lönsamt. Även företag kan göra sina kalkyler. Lund rankas som nummer 106 av 290 kommuner i Svenskt Näringslivs undersökning av företagsklimat 2023. Trots detta framstår Lund som en stad som i motsats till vissa andra städer i stort saknar problem med till exempel omfattande arbetslöshet, gängkriminalitet eller tecken på ekonomisk nedgång.

Som tillägg till denna prototyp finns KEFU-rapporten
Alternativ Kommunal Redovisning, KEFUs skriftserie 2024:3