

# SVERIGE.. SLÖSAR?



## Norrköping och Linköping

– Så lika men ändå så olika

Oktober 2023

Skattebetalarna:

# Innehåll

Sammanfattning .....	<b>3</b>
Det är tuffa tider nu .....	<b>4</b>
Stora skillnader mellan Sveriges kommuner .....	<b>5</b>
Ingen koppling mellan kvalitet och kostnad .....	<b>6</b>
Under kommunala skatter vi digna ned .....	<b>9</b>
Slöseriet i kommunerna stort .....	<b>10</b>
Ingen är bra på allt, men nästan alla är bra på något .....	<b>11</b>
Hög skatt leder till dålig kostnadskontroll .....	<b>11</b>
Tydligt politiskt ledarskap avgörande för framgång .....	<b>11</b>
Stora skillnader när kommuner jämförs .....	<b>12</b>
Östergötland lite bättre än riket, men långt ifrån bäst överallt .....	<b>14</b>
Ödeshög bäst i Sverige .....	<b>14</b>
Norrköping kämpar med äldreomsorgen .....	<b>14</b>
Linköping en förebild i äldreomsorgen, men har det tuffare med grundskolan .....	<b>15</b>
Stora vinster finns att hämta för den som vill och vågar jämföra .....	<b>16</b>

# Sammanfattning

Sveriges kommuner går precis som hushåll och företag mot tuffare tider. Inflationen pressar upp kostnader, samtidigt som skatteintäkterna riskerar att vika av en ekonomi som går kräftgång. Hushållen tvingas nu se över sina kostnader, prioritera tuffare och dra ner på det man kanske egentligen borde sett över för länge sen, men som man i goda tider låtit rulla på. Detsamma borde gälla för Sveriges kommuner. Det betyder att det är hög tid för kommunerna att se över sin verksamhet och kapa bort slöserier som inte tillhör kärnverksamheten i välfärden. Skola, vård och omsorg måste prioriteras före kommunala skrytbyggen, ogenomtänkta upphandlingar och PR-jippon. Men det betyder också att kommunerna måste se över hur man bedriver sin verksamhet för att få ut maximalt resultat av varje skattekrone.

Skattebetalarnas Förening har i en serie rapporter tittat på hur effektiva Sveriges 290 kommuner är när det gäller förskola, grundskola, gymnasium och äldreomsorg. Dessa fyra områden står för nästan 60 procent av kommunernas kostnader. Alla Sveriges kommuner har löst uppgiften att leverera välfärd på olika sätt, och med olika resultat. Vissa har lyckats bättre än andra när det gäller att få ut mest kvalitet per skattekrone. Det är i sig inget konstigt, utan ett rimligt utfall av en mångfald. Men kommunerna behöver bli bättre på att lära av varandra vad som fungerar bra, och vad som inte gör det. Vi har med siffror som är viktade för strukturella faktorer, så som geografi och demografi, och viktade mot vilken kvalitet som sedan levereras per område

kunnat jämföra alla Sveriges 290 kommuner och identifiera hur stor effektiviseringspotential varje kommun har om alla kommuner skulle leverera i paritet med de kommuner som levererar lite bättre kvalitet per skattekrone. För alla Sveriges 290 kommuner handlar det om 30 miljarder om året i oförklarliga kostnader, eller slöseri, som varje år skulle kunna användas bättre.

I Östergötlands kommuner handlar det om 1,2 miljarder kronor varje år som ineffektivt försvinner i oförklarliga kostnader som inte levererar bättre kvalitet på välfärdstjänsterna till medborgarna. I Östergötlands största kommuner blir också summorna som störst. I Norrköping handlar det om 396 miljoner kronor som försvinner i ineffektivt slöseri, kostnader som antingen skulle kunna sparas in eller användas bättre för att höja kvaliteten i verksamheten. I Linköping handlar det om 392 miljoner kronor årligen. För Norrköpings del handlar det framförallt om äldreomsorgen där både kostnader och levererade kvalitet ligger under medel. För Linköping handlar det om att grundskola och förskola levererar kvalitet på en medelnivå men till en hög kostnad.

Kommunerna står inför tuffa prioriteringar framgent. En viktig del i att både uppnå kostnadskontroll och långsiktigt leverera välfärd av sådan kvalitet som medborgarna kan förvänta sig är att man över tid blir bättre på att lära av andra. Kanske det i Östergötland är så att man inte ens behöver åka längre än mellan Linköping och Norrköping för att lära sig leverera bättre kvalitet till sina medborgare? Vi hoppas att vi genom den här rapporten kan bidra lite till just det.

# Det är tuffa tider nu

Sveriges kommuner är olika bra på att leverera välfärd till sina medborgare, både sett till kvalitet och till kostnader. Det kommunala självstyret ger alla 290 kommuner betydande frihet att styra över sin verksamhet och man prioriterar olika. Utfallet blir självfallet en stor variation i resultat. De flesta är bra på något, men de flesta är också i jämförelse med andra dåliga på något. Det är i sig inget konstigt, utan helt enkelt resultatet som kommer av det kommunala självstyret. Det som är konstigt är att stora skillnader i kvalitet består över tid, när det naturliga vore att i varje kommun titta på de kommuner som av olika anledningar har lyckats bättre.

Sveriges kommuner och regioner går precis som privatpersoner och företag mot tuffare tider. Nästa år beräknas det saknas 28 miljarder kronor för att få ihop budgeten i Sveriges kommuner och regioner, enligt SKR:s prognos<sup>1</sup>. Stigande räntor, hög inflation och en inbromsning i ekonomin gör att kostnader ökar samtidigt som intäkterna inte fortsätter att göra detsamma. Allra mest tyngs kommuner och regioner av skenande finansiella kostnader för sitt nya pensionsavtal.

Att både vår plånbok och konsumtion växer i goda tider är inte särskilt underligt. Det gäller såväl hushåll som företag. För de flesta av oss betyder sämre tider att det är hög tid att se över vilka kostnader vi verkligen behöver ha och prioritera vad vi vill fokusera på mer i framtiden. Vilka kostnader är onödigt höga? Vilka utgifter

är kanske onödiga helt och hållet? Så borde det vara även för offentlig sektor. Staten, regionerna och kommunerna har dock alltid alternativet att istället låta någon annan betala genom höjd skatt. Men det är ingen önskvärd lösning, eftersom det både hämmar Sveriges konkurrenskraft när det blir mindre lönsamt att arbeta och beskär människors privatekonomi och därmed deras valmöjligheter. På sikt riskerar det bli kontraproduktivt, med lägre skatteintäkter kommande år.

Sveriges kommuner och regioner har de senaste åren gjort stora överskott, och behovet av kostnadseffektivitet har inte varit påträngande. I en miljö där skatteintäkterna ständigt ökar är det lätt att vilja vara alla goda gåvors givare, men när det blir tuffare tider är det jobbigt att ställa om. Sveriges kommuner och regioner har den senaste tiden alltmer högljutt ropat efter höjda statsbidrag för att ta sig igenom tider av sämre ekonomi. Och det finns förvisso god anledning att se över statsbidragen, inte minst att styra om till generella statsbidrag i stället för riktade så att kommuner och regioner får reella möjligheter att ta långsiktigt ansvar för sina verksamheter. Men kommuner och regioner måste också se över vilka onödiga kostnader man har, och hur man bättre kan leverera kvalitet i sin verksamhet till en rimlig kostnad. Skillnaden mellan kommunernas kostnader och resultat är nämligen oförklarligt stora. Vilket betyder att stora resurser finns tillgängliga att användas bättre.

---

1) SKR, *Ekonomirapporten*, maj 2023.

# Stora skillnader mellan Sveriges kommuner

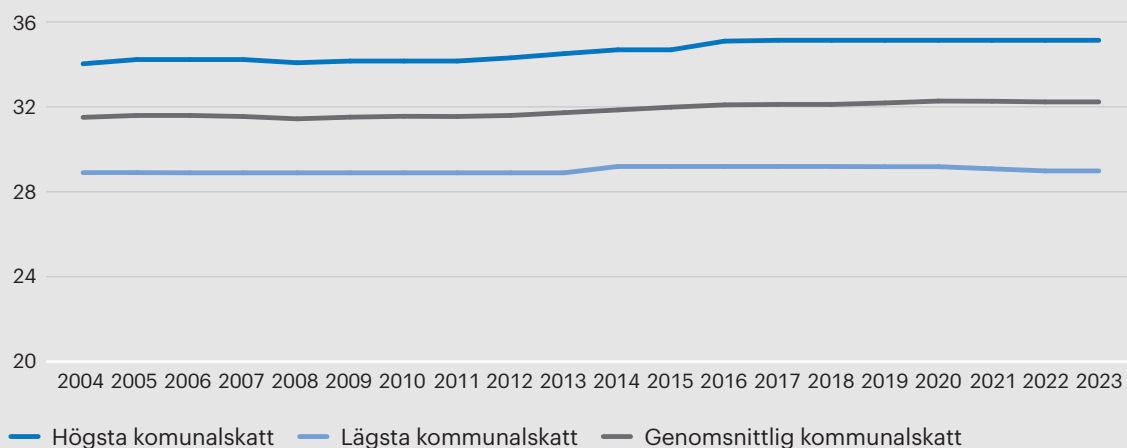
Sveriges 290 kommuner och 21 regioner har ett stort ansvar för bland annat skola, vård och omsorg. Faktum är att varannan skattekrona som svenska skattebetalare bidrar med används i kommuner och regioner. Tanken är att alla Sveriges kommuner och regioner ska ha likartade förutsättningar att leverera den välfärd som medborgarna förväntar sig. Men i verkligheten är skillnaden stor beroende på var i landet du bor. Inte minst sett till vad man betalar för den välfärd man faktiskt får.

En normalinkomsttagare betalar drygt 54 procent av sin lön i skatt. Men skillnaderna är stora över landet. I Munkedal betalar en normalinkomsttagare högst skatt på sin lön, och i Österåker lägst. När vi årligen beräknar Skattefridagen, den dag då man utslaget över året är färdig med att betala skatt och istället börjar jobba för sig själv, skiljer hela nio dagar mellan Munkedal och Österåker.<sup>2</sup> En stor skillnad för en vanlig skattebetalare. Men kommunerna och regionernas inkomster beror inte enbart av

den egna skattekraften. För det första sker en stor utjämning av skatteintäkter mellan kommuner via det som kallas utjämningsystemet. Till stor del finansieras offentlig sektor dessutom av statsbidrag, som idag står för en femtedel av alla intäkter till kommunsektorn<sup>3</sup>. I realiteten är kostnaderna för den enskilde skattebetalaren alltså stor mellan olika kommuner, men för kommunens del är intäkterna mer likvärdiga.

Men det är inte bara skatten som skiljer sig stort mellan olika kommuner, utan även vad man sedan betalar för olika välfärdstjänster. Det kommunala självstyret ger kommuner och regioner en långtgående frihet att prioritera väldigt olika i sina verksamheter, och vilka resurser man lägger på dem, så länge man levererar det lagen kräver. Exempelvis är skillnaden i kostnader för vatten och avlopp mer än 500 procent mellan den dyraste och billigaste kommunen<sup>4</sup>. Kostnaden för en plats i grundskolan skiljer nästan 100 procent mellan den dyraste och billigaste kommunen<sup>5</sup>.

Diagram 1. Kommunalskatter över tid, %



Källa: SCB.

- 2) Skattebetalarnas förening, *Skattefridagen 2022*.
- 3) Regeringen, 2023 års ekonomiska vårproposition.
- 4) Nils Holgersson-rapporten 2022.
- 5) Riksrevisionen, *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser, 2022*.

# Ingen koppling mellan kvalitet och kostnad

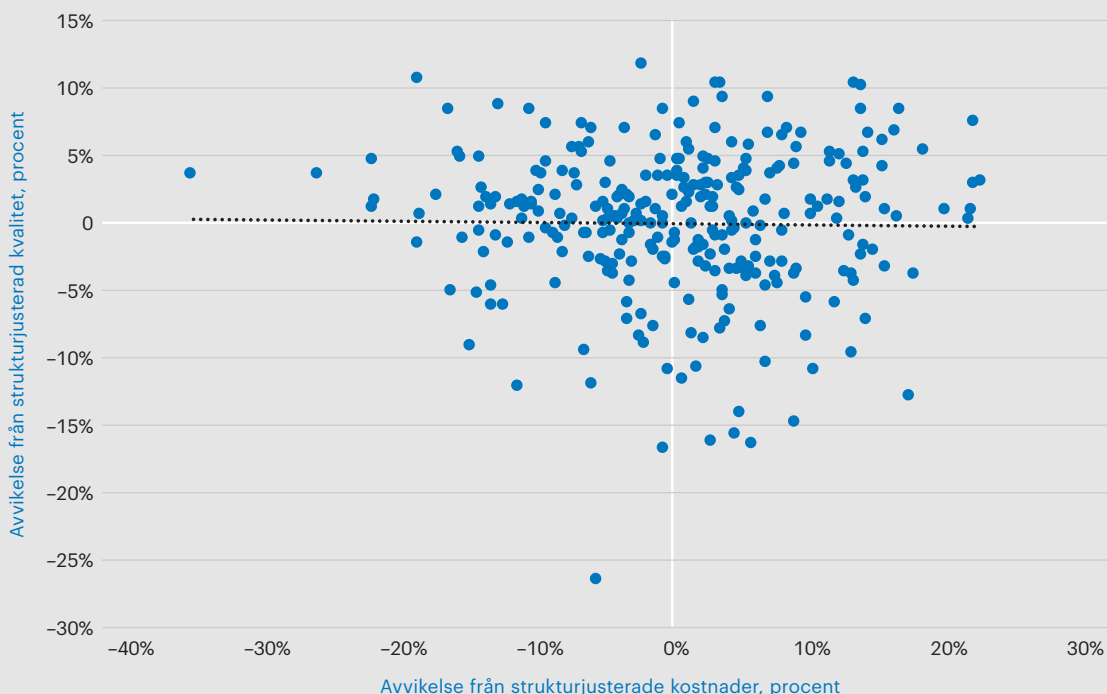
Skillnaderna i kostnader mellan olika kommuners verksamheter är stor, och det kommunala självstyret tillåter kommuner att prioritera olika. Och om väljarna i en kommun vill se mer resurser till exempelvis äldreomsorg kan de självfallet rösta på kommunpolitiker som sedan genomför just den typen av prioriteringar. Men när man tittar på kvaliteten av olika välfärdstjänster i kommunerna är skillnaderna stora, men kopplingen till kostnaden svag. Rådet för främjande av kommunala analyser, RKA, har fått uppdrag av staten och Sveriges Kommuner och Regioner, SKR, att tillhandahålla statistik och göra analyser. RKA konstaterar i sin senaste rapport att det är svårt att hitta något samband mellan resurser och kvalitet<sup>6</sup>. Stora skillnader i effektivitet, alltså

kombinationen av kvalitet och kostnad, är därmed oförklarliga.

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO, analyserar i rapporten *Mer tur än struktur – en ESO-rapport om kommunal effektivitet* hur effektivt kommunerna levererar grundskola, gymnasieskola och äldreomsorg. Man hittar stora skillnader i effektivitet, och bedömer att det finns en effektiviseringspotential på 10–15 procent efter att man tagit hänsyn till strukturella skillnader<sup>7</sup>.

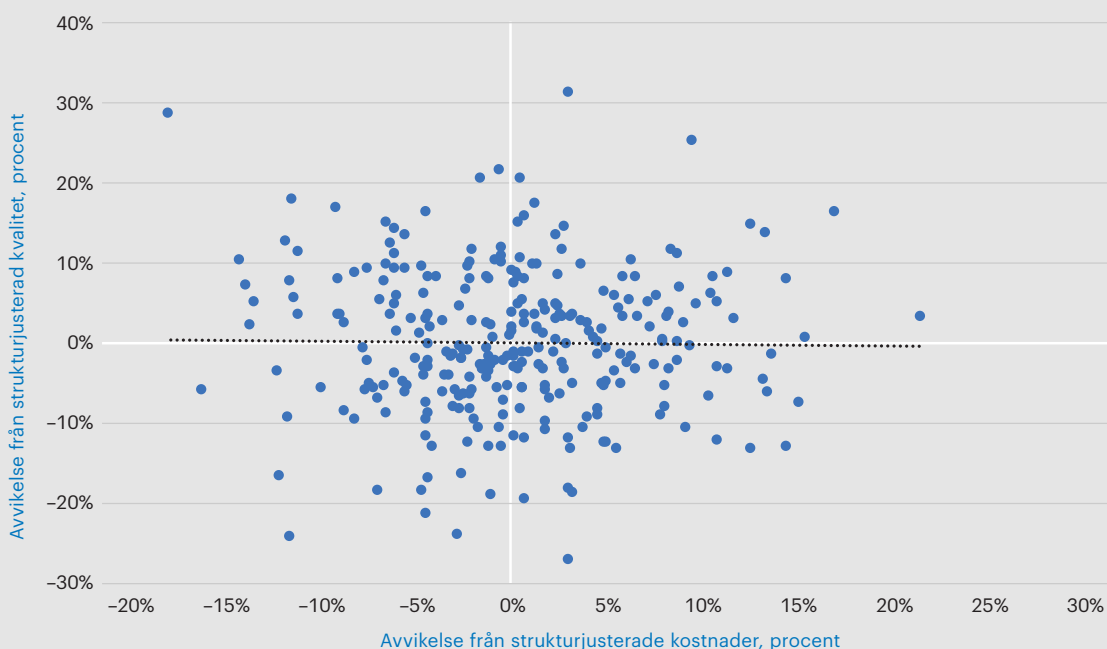
Kommissionen för Skattenytta har i rapporten *Utjämnning som inte jämnar ut* tittat på sambandet mellan kostnad och kvalitet i grundskolan. Olika förutsättningar och kostnadslägen påverkar självfallet vilka kostnader man också

**Diagram 2.** Resurser och resultat i äldreomsorgen 2020



6) RKA, *Effektivitet i kommuner*, 2022.

7) ESO, *Mer tur än struktur – en ESO-rapport om kommunal effektivitet*, 2016.

**Diagram 3. Resurser och resultat i grundskolan, 2020**

har. Men man konstaterar att en stor del av kostnadsskillnaderna verkar vara oförklarliga. Många kommuner står med oförklarligt höga kostnader som inte går att härleda till vare sig omvärldsfaktorer eller ambitioner om högre kvalitet. Man konstaterar även att kommunpolitiker i stor utsträckning verkar vara medvetna om vilka resultat man får ut mätt som kvalitetsmått, men att man har sämre koll på sina kostnader.<sup>8</sup> I rapporten *Kvalitet till varje pris* kan man se samma mönster när det gäller kommunernas äldreomsorg. Kopplingen mellan kostnad och kvalitet är svag, och kommunpolitikerna verkar ha koll på kvaliteten i sina verksamheter, men inte kostnaderna.<sup>9</sup>

Även Svenskt Näringsliv har tittat på effektiviteten i kommunerna. I rapporten *Mer värde för skattepengarna i kommunerna – så kan den demografiska utmaningen mötas* analyserar man kostnaderna för grundskola och äldreomsorg. Konsultbolaget WSP har på uppdrag av Svenskt Näringsliv analyserat kostnaderna för förskola, grundskola, gymnasieskola och äldreomsorg. De försöker ta hänsyn till bland annat geografis-

ka och socioekonomiska förutsättningar för att sedan vikta det mot kvaliteten i verksamheterna. Men även efter hänsyn taget till strukturella skillnader kvarstår stora, oförklarliga skillnader i samma storleksordning som i ESO-rapporten från 2016.<sup>10</sup>

År 2016 beräknade ESO de oförklarliga kostnaderna, eller slöseriet, till 23 miljarder kronor för grundskola, gymnasieskola och äldreomsorg. Enligt WSP:s beräkningar handlar det om cirka 36 miljarder kronor för år 2019, där man även inkluderar förskolan. Svenskt Näringslivs slutsats är att det handlar om upp emot 40 miljarder kronor om året om alla kommuner presterade som den effektivaste fjärdedelen av kommuner och man extrapolerar det till alla kommunala verksamheter.

Det blir tydligt att det inte finns någon koppling mellan resurser och kvalitet när man tagit hänsyn till strukturella kostnader, vilket syns klart i diagram 2 och 3 där strukturerade kostnader och resultat är uppritat för Sveriges 290 kommuner. Det är alltså inte så att mer pengar ger bättre kvalitet. Tvärtom finns det en risk att

8) Kommissionen för Skattenytta, *Utjämning som inte jämnar ut*, 2023.

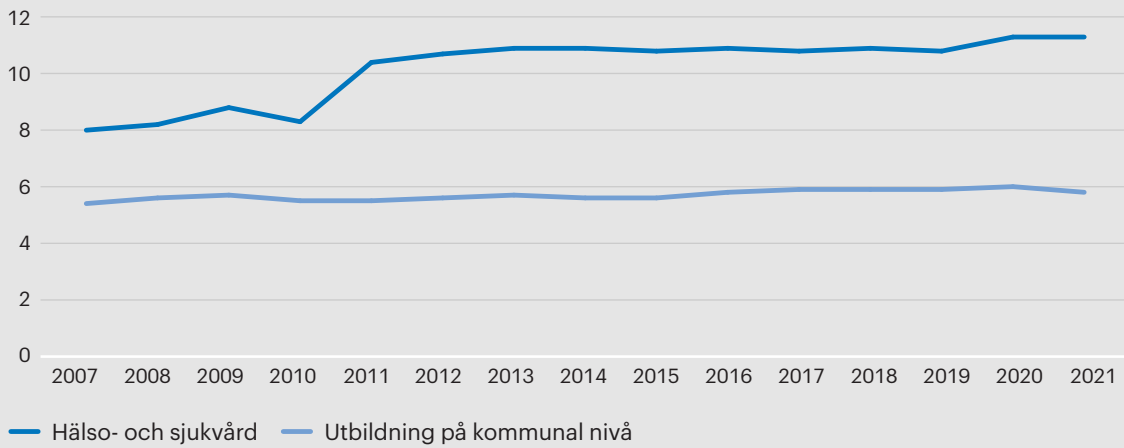
9) Kommissionen för Skattenytta, *Kvalitet till varje pris*, 2022.

10) Svenskt Näringsliv, *Mer värde för skattepengarna i kommunerna – så kan den demografiska utmaningen mötas*, 2021.

man med pengar försöker köpa sig fri från att genomföra förändringar som verkligen behövs för att höja kvaliteten i offentliga verksamheter. De senaste årtiondena har resurserna till viktiga välfärdsområden så som utbildning och vård legat stilla eller till och med ökat som andel av

BNP. Ändå finns en bild av minskade resurser och betydande oro för resursbrist. Pengarna verkar med andra ord inte komma fram ut i verksamheten, eller åtminstone inte göra tillräckligt stor nytta.

**Diagram 4.** Resurser till välfärden, % av BNP per år



Källa: SCB.



# Under kommunala skatter vi digna ned

Skatten är många hushålls enskilt största kostnad. På en normal inkomst betalar man idag ungefär en fjärdedel av sin lön i kommunalskatt. Ovanpå det tillkommer arbetsgivaravgifterna. Tillsammans upptar de cirka 40 procent av hela lönekostnaden för en medelinkomsttagare.

Kommunalskatten är en platt skatt som tas ut på samma nivå oavsett inkomst, och lika på pension och lön. Höga kommunalskatter slår därmed hårt mot dem med låga inkomster vars marginaler påverkas mer av exempelvis en skattehöjning. Staten kompenserar delvis högre

kommunalskatt genom jobbskatteavdraget, som blir större ju högre kommunalskatt man har. Men höga kommunalskatter höjer marginalskatten för alla i kommunen, och gör det mindre lönsamt att arbeta, både för den som arbetar och kanske inte tycker det är värt att ytterligare höja sin inkomst, men även för den som idag inte arbetar och har onödigt höga ekonomiska trösklar för att ta sig in på arbetsmarknaden. Det finns därför väldigt goda skäl att hålla kommunalskatterna så låga som möjligt.

# Slöseriet i kommunerna stort

Kommunerna har ansvar för många viktiga välfärdsområden. Vissa av dem behandlas i denna rapport. Andra områden saknar underlag av den kvalitet som möjliggör bra jämförelser mellan kommuner. I grunden är det ett problem att kommunal ekonomi är svårgenomtränglig, och en reform avseende regler för tydligare och enhetligare bokföring skulle göra stor skillnad för att kunna jämföra kommuner. I dagsläget är det svårt att på ett tillräckligt enkelt sätt jämföra kommunala kostnader. Likaså skulle en professionellare kommunal revision, likt den statliga funktionen Riksrevisionen, göra stor skillnad för att öka insynen och förbättra ansvarsutkrävandet. Många för skattebetalarna kostsamma

misstag skulle kunna undvikas om kontrollen var bättre och kompetensen större.

Vi vet också att all kommunal verksamhet inte är kärnverksamhet. I många kommuner tar man sig friheten att lättvindigt spendera skattepengar på allt från rosa enhörningar till överdrivet dyra badhus. Det är med all rätt som medborgarna blir förargade när kommunen drar ner på det som uppfattas som kärnverksamhet men i stället prioriterar skrytbyggen eller andra tveksamma projekt. Det vore därför klädsamt att städa upp bland onödiga kostnader nu när det är tuffare tider som väntar för såväl kommuner och regioner som medborgare.

# Ingen är bra på allt, men nästan alla är bra på något

Att olika kommuner har olika kostnader trots att man i grund och botten levererar samma verksamhet till medborgarna är i sig inte konstigt. Sveriges största kommun har nästan 100 000 elever i grundskolan, medan Sveriges minsta knappt har ett par hundra elever. Avstånden är i vissa delar av Sverige stora, medan andra kommuner är tätbefolkade. Detta skapar självfallet helt olika förutsättningar. Därför måste man också ta hänsyn till strukturella, demografiska och socioekonomiska skillnader innan man bedömer hur effektiva verksamheter är.

Det är en intressant bild som framkommer när RKA, ESO och Svenskt Näringsliv försöker jämföra kommunernas effektivitet på område för område. Nästan ingen kommun är bra på alla områden. Och nästan ingen kommun är dålig på allt. I stället verkar de flesta kommuner vara effektiva eller relativt effektiva på en eller ett par områden, medan man halkar efter på en eller ett par andra delar. Klart är det dock att Sveriges kommuner skulle ha mycket att vinna på att jämföra sig mer med varandra. Kommunernas resurser är knappa. Varken ekonomin eller tillgången på personal är oändlig. Tvärtom kommer många kommuner tvingas göra hårda prioriteringar framöver, delvis till följd av att kostnader annars kommer öka snabbare än intäkter, men framför allt till följd av svårigheter att rekrytera ny personal. Finns inte fler att anställa måste de resurser man har helt enkelt nyttjas bättre för att kunna leverera bättre, eller i värsta fall bara för att kunna uppnå samma kvalitet som igår.

## Hög skatt leder till dålig kostnadskontroll

Ett tydligt mönster som visar sig i Svenskt Näringslivs rapport är att knappa resurser ver-

kar leda till en bättre ekonomisk hushållning. Omvänt verkar även gälla att hög skatt leder till dålig kostnadskontroll. Kommuner som antingen har hög kommunalskatt eller en stark skattebas har sämre effektivitet. Ser man till storstäderna har de också en sämre effektivitet än genomsnittet. Kanske är det helt enkelt så att den som har mycket resurser också mer lättvindigt ser det som en lösning på problem i sina verksamheter att kasta mer pengar på dem, medan kommuner med mer knappa resurser verkligen tvingas göra jobbiga men nödvändiga och korrekta förändringar?

## Tydligt politiskt ledarskap avgörande för framgång

RKA, som i sin analys gjort ett antal intervjuer med kommuner, lyfter fram en rad punkter som de menar är gemensamma nämnare för kommuner som har hög effektivitet eller positiv utveckling. Dit hör betydelsen av god kultur, struktur och ledarskap. Och ett hårt arbete med att utveckla just dessa saker.

Det politiska ledarskapet blir avgörande för att styra och prioritera i kommunens verksamhet. Och om inte politiken orkar leda finns det stor risk att kostnaderna på sikt ökar i brist på riktiga åtgärder för att förbättra verksamheten. Den stora bredden av kommunernas ansvarsområden förvärrar läget, det är helt enkelt svårt för en kommun att orka vara bra på alla områden. Resultatet riskerar att bli en fallande kvalitet.

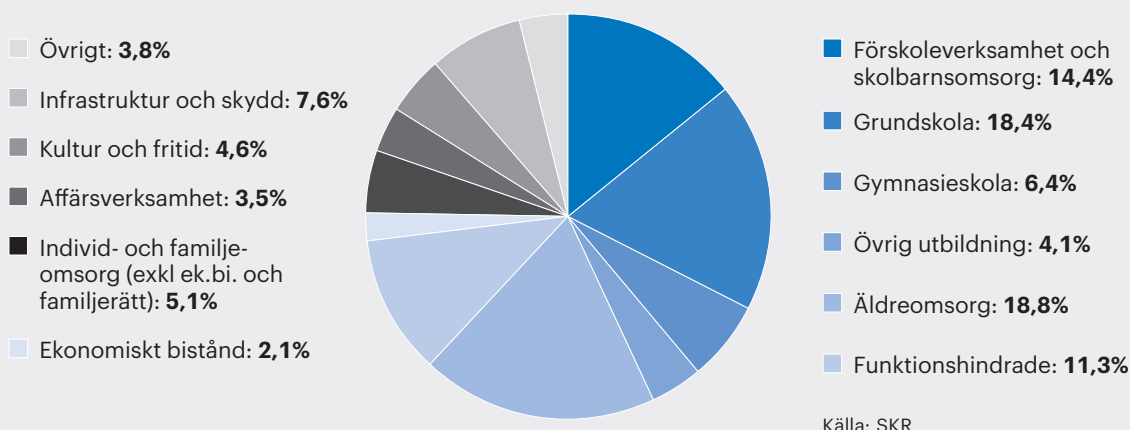
# Stora skillnader när kommuner jämförs

Tack vare underlag från WSP och Svenskt Näringsliv blir det möjligt att jämföra kostnader på fyra områden: förskola, grundskola, gymnasieskola och äldreomsorg. Dessa fyra områden motsvarar cirka 6 av 10 skattekröner som spenderas i kommunerna enligt SKR. Raka jämförelser av kostnader kan alltid vara relevanta, men tar man inte hänsyn till de stora strukturella skillnaderna runt om i Sverige blir jämförelserna haltande. När ESO undersökte den kommunala effektiviteten noterade man effektivitetsförluster på upp emot 30 procent av kostnaderna, men när man tog hänsyn till strukturella skillnader föll det till hälften. I underlagen från WSP och Svenskt Näringsliv har resultaten viktats för strukturella skillnader för att ge en mer rättvisande bild. De kostnaderna ställs sedan mot vilken kvalitet som levereras av den kommunala verksamheten. Därefter blir det möjligt att beräkna till vilken kostnad en viss kvalitet går att uppnå, och därmed vilka oförklarliga brister i effektivitet som oförklarliga fördröningar, eller slöseri, som finns i de olika kommunerna. Fortfarande kan det självfallet finnas förklaringar till bristande effektivitet som ligger bortom kommunernas möjliga kontroll och som modellerna inte tar hänsyn till, men det ger ändå ett underlag för jämförelser

och diskussion som är mer rättvisande än raka jämförelser.

För att beräkna effektiviteten i förskolan och på gymnasiet används underlaget från WSP. För varje område har 15 benchmarkkommuner valts ut. Urvalskriterierna för dessa kommuner bygger på att de utmärker sig genom att leverera hög kvalitet till låga kostnader. Urvalet av benchmarkkommuner görs genom att välja ut de 15 kommuner med störst negativ avvikelse från standard-/referenskostnaden men som samtidigt ligger över den valda gränsen för hög kvalitet utifrån kvalitetsmättet. Standard-/referenskostnaden är beräknad utifrån en modell som korrigerar för strukturella skillnader och ger en indikation på vad respektive verksamhet borde ha för nettokostnad, enligt kostnadsutjämnningssystemet, om kommunen bedriver den verksamheten med genomsnittlig ambitionsnivå och effektivitet. Som kvalitetsmätt för förskolan används SCB:s Nöjd Medborgarindex. Kostnader och kvalitetsmätt är beräknade på ett genomsnitt för perioden 2017–2019. Som kvalitetsmätt för gymnasieskolan används det faktiska betygspoängets avvikelse från det modellberäknade betygspoänget efter avslutad gymnasieutbildning (kommunala skolor), räknat

**Diagram 5. Kommunernas kostnader per verksamhetsområde 2021, % av totala kostnader**



som procentandelar. Det modellberäknade värdet baseras på en regressionsmodell framtagen av SCB och SKL för att ta hänsyn till olika kommuners skilda socioekonomiska förutsättningar. Detta gör att kommuner kan jämföras samtidigt som hänsyn tas till strukturella skillnader mellan dem. En hög positiv avvikelse tolkas som att kommunen överträffar sin förväntade betygs-poäng och därigenom levererar hög kvalitet på sin verksamhet, givet sina förutsättningar. På motsvarande sätt innebär en negativ avvikelse att en kommun inte lever upp till förväntningarna och därmed har lägre kvalitet i sin verksamhet. Kostnader och kvalitetsmått för gymnasiet är beräknade på ett genomsnitt för perioden 2016–2019.

För att beräkna effektiviteten i grundskolan och äldreomsorgen används underlaget från Svenskt Näringsliv. Den övergripande metoden utgörs av att, inom grundskolan respektive äldreomsorgen, jämföra den genomsnittliga kostnadsnivån för ett antal kommuner, som kan betraktas som föredömen vad gäller effektivitet, jämfört med kostnadsnivån för övriga. Med föredömen vad gäller effektivitet avses att de presterar väl vid en sammanvägning av kvalitet och kostnadseffektivitet. Effektiviseringspotentialen utgörs då av skillnaden mellan de faktiska kostnaderna och de kostnader som hade funnits om alla kommuner haft samma kostnadsnivå som föredömeskommunerna.

I Svenskt Näringslivs beräkning utgör de 72 mest effektiva kommuner (första kvartilen) föredömeskommunerna. Deras beräknade totala besparingspotentialer utgörs av genomsnittssiffror för fem undersökta år (2014–2018). De framräknade årliga potentialerna är relativt stabila över åren. De i denna rapport redovisade poten-

tialerna utgörs av siffror från 2020. Vid beräkningarna har hänsyn tagits till skillnader i strukturella förutsättningar mellan kommunerna såvitt gäller såväl kostnader som kvalitet. För detaljer om modellen se *Mer värde för skattepengarna i kommunerna – så kan den demografiska utmaningen mötas*<sup>11</sup>.

Underlaget för de fyra områdena går sedan att jämföra område för område kommuner mellan, men det går också att beräkna vilken total effektiviseringspotential som finns för kommunerna sammantaget för de fyra områdena i egenskap av oförklarliga överkostnader. Dessa har beräknats, både i kronor för varje kommun och som andel av kommunernas totala omslutning för de fyra områdena för att underlätta jämförelser kommuner emellan. Den totala effektiviseringspotentialen uppgår till 30 miljarder kronor per år, vilket ligger i nivå med ESO:s bedömningar. Det bör poängteras att detta alltså bara berör just dessa fyra verksamhetsområden, och baserat på att alla kommuner som presterar sämre än referensen enbart höjer sig till nivå med referenskommunerna. Skulle alla prestera lika bra som de bästa kommunerna skulle besparingspotentialen bli än större. Analysen är dessutom begränsad till dagens arbetssätt. Med nya arbetssätt och innovationer finns självfallet ännu större möjligheter. Det finns även stora oförklarliga kostnader i andra delar av kommunernas verksamhet som denna analys inte noterar. Det bör även noteras att detta är historiska data, och mycket kan ha förändrats när det gäller inte minst kostnader sedan 2020. Effektiviseringspotentialen och den möjliga besparingen är alltså inte att se som begränsad till dessa 30 miljarder kronor. Sannolikt är den mycket större än så.

11) Svenskt Näringsliv, *Mer värde för skattepengarna i kommunerna – så kan den demografiska utmaningen mötas*, 2021.

# Östergötland lite bättre än riket, men långt ifrån bäst överallt

## Ödeshög bäst i Sverige

Östergötlands samlade kommuner ligger gemen- samt lite bättre till än rikssnittet. Det blir dock stora belopp när många kommuner läggs sam- man. För de östgötska kommunerna är den sam- lade effektiviseringspotentialen hela 1,2 miljar-

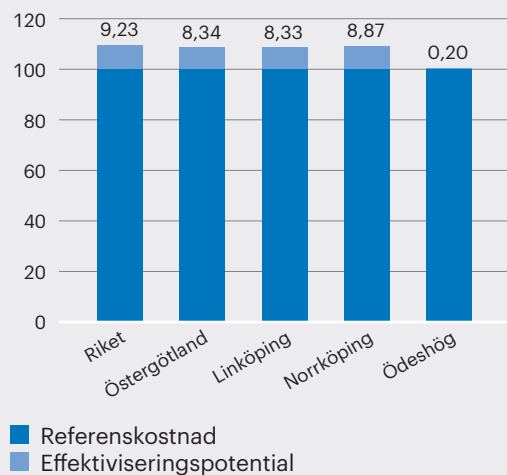
der kronor, i jämförelse med landets effektivaste kommuner. Östergötlands kommuners effektiviseringspotential är 8,34 procent, att jämföra med rikets 9,23 procent. Länets största städer, Linköping och Norrköping, placerar sig precis vid medel för länet med en effektiviseringspotential på 8,33 procent och 8,87 procent för Linköping respektive Norrköping. Effektivast kommun i länet är Ödeshög, som är en av Sveriges effektivaste kommuner, som i praktiken tillhör den effektivaste fjärdedelen av kommuner inom alla i de granskade verksamheterna. Ödeshög har över tid en relativt låg kostnadsbild och hög kvalitet.

Sett per verksamhetsområde lyckas de östgötska kommunerna prestera bättre än riket samlat, med undantag för förskolan som har en större effektiviseringspotential. Skillnaden är dock stor mellan de respektive kommunerna.

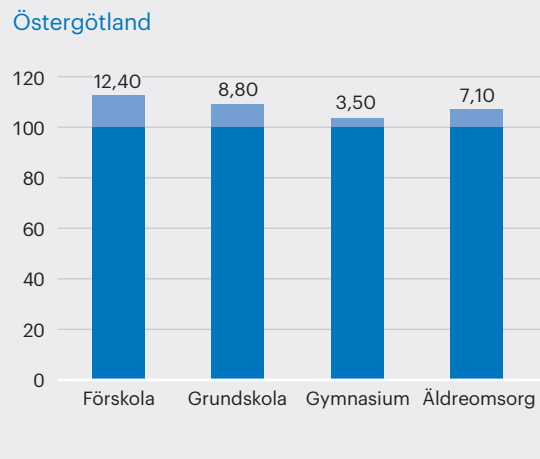
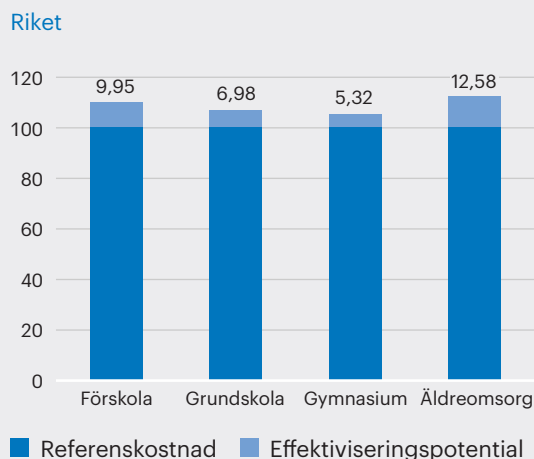
## Norrköping kämpar med äldreomsorgen

Norrköping har på många sätt likartade resultat med andra stora städer runt om i Sverige (kommungrupp B3 får agera jämförelseobjekt). Man har en effektiv gymnasieskola, en relativt effektiv grundskola men man kämpar med stora effekti-

**Diagram 6.** Östergötland, Linköping, Norrköping, Ödeshög och riket

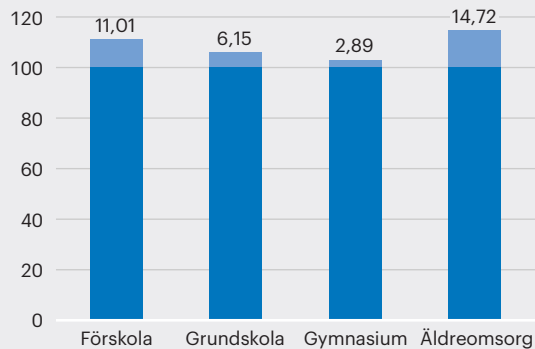


**Diagram 7.** Effektiviseringspotential per verksamhetsområden för Sveriges 290 kommuner samlat respektive Östergötlands kommuner, %

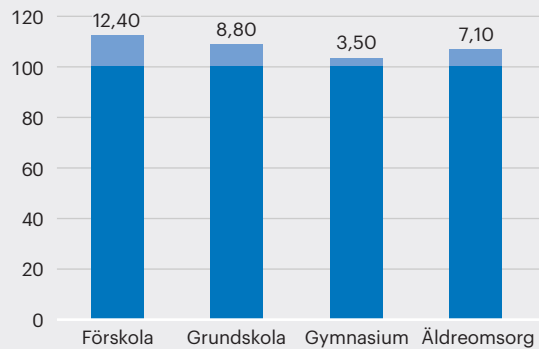


**Diagram 8. Effektiviseringspotential per verksamhetsområden för Norrköping och Linköping, jämfört med övriga Östergötland samt övriga större städer i Sverige, %**

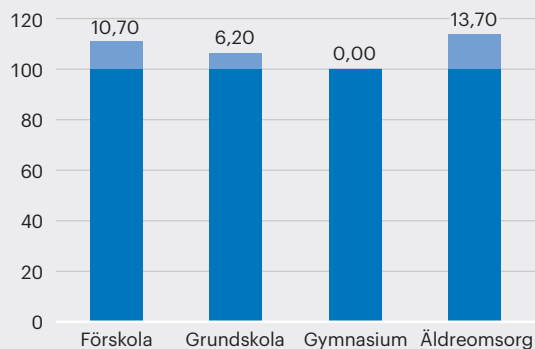
Kommungrupp B3, större städer



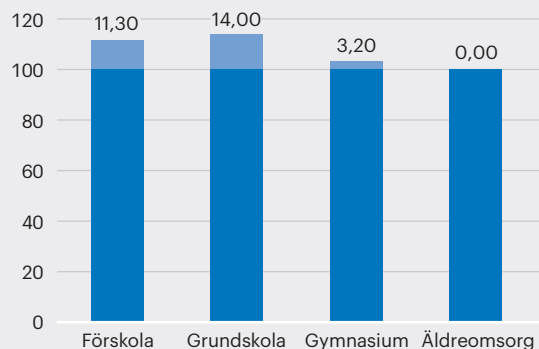
Östergötland



Norrköping



Linköping



■ Referenskostnad ■ Effektiviseringspotential

vitetsförluster i äldreomsorgen. Sett i kronor är halva effektiviseringspotentialen i Norrköping just inom äldreomsorgen. Den totala effektiviseringspotentialen för kommunen uppgår till 396 miljoner kronor årligen.

Förskolan är relativt konkurrenskraftig sett till både kostnad och kvalitet. Grundskolan i Norrköping är fortsatt relativt dyr, men med tilltagande bättre kvalitetsresultat sett till sina elevers förutsättningar. Gymnasieskolan är framförallt kostnadseffektiv, även om det finns utrymme att förbättra resultaten. Äldreomsorgen dras dock med både höga kostnader och en kvalitet under genomsnittet för landet.

**Linköping en förebild i äldreomsorgen, men har det tuffare med grundskolan**

Linköping har på många sätt rakt motsatta utmaningar mot Norrköping, trots ett snarlikt genomsnitt, och avviker därmed också från tren-

den för andra större städer. Här är äldreomsorgen effektiv men grundskolan medför stora effektivitetsförluster. Förskolan ligger strax under medel i kvalitet, och strax över medel i kostnad (likt många andra större städer kan poängteras). Gymnasieskolan är något kostnadseffektivare. Den totala effektiviseringspotentialen uppgår till 392 miljoner kronor per år relativt föredömskommunerna.

Äldreomsorgen i Linköpings kommun är väldigt kostnadseffektiv, och levererar kvalitet på eller över snittet av kommuner. Det är väldigt otypiskt större städer. Av större städer i Sverige är det bara Helsingborg och Karlstad som har likartat god effektivitet.

Grundskolan i Linköping tillhör däremot de mindre effektiva i Sverige om man jämför med större städer. Grundskolan är dyr, och levererar trots det bara i jämförelse med övriga kommuner, eller tom och med kvalitet strax där under.

# Stora vinster finns att hämta för den som vill och vågar jämföra

Alla Sveriges kommuner har löst uppgiften att leverera välfärd på olika sätt, och med olika resultat. Vissa har lyckats bättre än andra när det gäller att få ut kvalitet per skattekrona. Det är i sig inget konstigt, utan ett rimligt utfall av en mångfald. Men kommunerna behöver bli bättre på att lära av varandra vad som funkar bra, och vad som inte gör det. Vi kan med siffror som är viktade för strukturella faktorer, så som geografi och demografi, och viktade mot vilken kvalitet som sedan levereras per område jämföra alla Sveriges 290 kommuner och identifiera hur stor effektiviseringspotential varje kommun har om alla kommuner skulle leverera med de kommuner som levererar lite bättre kvalitet per skattekrona. För alla Sveriges 290 kommuner handlar det om 30 miljarder om året i oförklarliga kostnader, eller slöseri, som varje år skulle kunna användas bättre. Och detta bara inom de fyra stora verksamhetsområdena som vi berör i denna rapport. Vi vet sen tidigare att slöseriet i andra delar av kommunernas verk-

samheter är stort, ofta på områden som kommuner inte borde ägna sig åt alls. För kommunerna i Östergötland handlar det om 1,2 miljarder kronor årligen.

Ödeshög utmärker sig som en av Sveriges effektivaste kommuner. Inom de fyra områdena förskola, grundskola, gymnasium och äldreomsorg tillhör man de bästa i Sverige, när man tagit hänsyn till strukturella faktorer och kvalitet.

Linköpings och Norrköpings kommuner har en relativt stor effektiviseringspotential, men på helt skilda områden. Norrköping har framförallt utmaningar med sin äldreomsorg, där stora summor antingen kan sparas eller användas på ett bättre sätt för att höja kvaliteten. Linköping har istället en väldigt effektiv äldreomsorg, men dras med stora oförklarliga kostnader i grundskolan. Det är ett exempel som väl belyser hur resultaten och kostnaderna oförklarligt skiljer sig mellan kommuner, och potentialen som finns i att börja jämföra sig med andra kommuner som lyckas leverera bättre kvalitet till en lägre kostnad.



Vi jobbar för lägre skatter  
och minskat slöseri  
med skattepengar.

**Skattebetalarna:**

Skattebetalarnas Förening | Box 3319 | 103 66 Stockholm  
Tel: 08-613 17 00 | [www.skattebetalarna.se](http://www.skattebetalarna.se) | [info@skattebetalarna.se](mailto:info@skattebetalarna.se)