

Till statsrådet och biträdande chefen för Finansdepartementet

Regeringen beslutade den 13 juni 2002 att tillkalla en kommitté (dir. 2002:91) med uppgift att tillskapa och driva en kommunal databas på Internet. Uppdraget omfattar också att främja användandet av databasen och att utveckla nya nyckeltal för kommuner och landsting. Kommittén gavs namnet Rådet för kommunala analyser och jämförelser.

Som ordförande förordnades fr.o.m. den 27 juni 2002 stadsdirektören numera verkställande direktören Håkan Sörman som ordförande i kommittén. Som ledamöter förordnades den 18 oktober 2002 bitr. chefekonomen Stefan Ackerby, departementsrådet Dan Johansson, enhetschefen Lennart Hansson, chefsekonomen Karin Mossler, departementsrådet Helen Ängmo, docenten Olle Högberg, förvaltningschefen Lars Danielson, enhetschefen Margareta Andersson (t.o.m. den 17 maj 2004), enhetschefen Birgitta Andrén (t.o.m. den 30 november 2003), landstingsdirektören Anna-Stina Nordmark Nilsson (t.o.m. den 9 februari 2003), docenten Erik Amnå (t.o.m. den 9 februari 2003), stadsdirektören Inger Nilsson (t.o.m. den 1 december 2003), departementsrådet Ilija Batljan (t.o.m. den 31 december 2004). Den 1 december 2003 förordnades vice stadsdirektören Catarina Dahlöf (t.o.m. den 11 mars 2005) som ledamot. Den 30 maj 2003 förordnades kommundirektören Lena Källström som ledamot. Den 26 augusti 2003 förordnades budgetchefen Kristina Bertov och docenten Sven Siverbo som ledamöter. Den 1 december 2003 förordnades undervisningsrådet Camilla Thinsz Fjellström som ledamot (t.o.m. den 30 november 2004). Den 18 maj 2004 förordnades enhetschefen Heather Bergdahl som ledamot. Den 1 december 2004 förordnades enhetschefen Christina Sandström som ledamot. Den 11 mars 2005 förordnades utvecklingsdirektören Helén Eriksson-Elf som ledamot. Den 8 april 2005 förordnades departementsrådet Anders Ekholm som ledamot.

Från och med den 1 september 2002 anställdes Marika Dagenbrink som sekreterare och t.f. kanslichef, det sistnämnda för en begränsad tid till den 30 mars 2003. Tore Melin anställdes som kanslichef från och med 1 april 2003. Från och med den 1 oktober 2002 anställdes Bo Gertsson som sekreterare (t.o.m. den 31 mars 2003). Från och med den 1 april 2004 anställdes Gunnar Ehrnberg som sekreterare i kommittén. Från och med den 1 januari 2004 anställdes Ingegerd Berggren som sekreterare i kommittén och från den 15 september 2005 anställdes Anders Norrlid som sekreterare.

Som expert förordnades från och med den 4 december 2003 Ann Lundberg, Statskontoret.

Kommittén får härmed överlämna betänkandet *Jämförelsevis. Styrning och uppföljning med nyckeltal i kommuner och landsting.* (SOU 2005:110).

Kommitténs uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i december 2005

Håkan Sörman

Stefan Ackerby

Heather Bergdahl

Kristina Bertov

Lars Danielson

Anders Ekholm

Helén Eriksson-Elf

Lennart Hansson

Olle Högberg

Dan Johansson

Lena Källström

Karin Mossler

Christina Sandström

Sven Siverbo

Helen Ängmo

/Tore Melin
Marika Dagenbrink
Ingegerd Berggren
Anders Norrlid
Gunnar Ehrnberg

Innehåll

Inledning	9
Sammanfattning	11
1 Utredningsuppdraget	17
1.1 Redogörelse för kommitténs arbete utifrån direktivet.....	17
1.2 Betänkandets disposition.....	22
2 Kommundatabasen som stöd för statens uppföljning av kommunal sektor.....	25
3 Kommundatabasen som stöd för kommunal styrning och ledning	29
3.1 Så kan kommunala nyckeltal användas	30
3.2 De kommunala nyckeltalen behöver utvecklas och befästas	31
3.3 Benchmarking	32
3.3.1 Benchmarking – utveckling genom jämförelser	32
3.3.2 Benchmarking – av vad och med vem?.....	34
3.3.3 Olika inriktningar på benchmarking	35
3.3.4 Balanserat styrkort – en form av benchmarking.....	37
3.4 Benchmarking för alla kommuner och landsting.....	37
3.4.1 Jämförelser mellan kommuner och mellan landsting	37
3.4.2 Effektiviseringsnätverk i Norge.....	38
3.4.3 Stöd för benchmarking till samtliga kommuner och landsting.....	40

4	Kommundatabasens nytta och användbarhet	41
4.1	Kommundatabasens målgrupp	41
4.2	Kommunernas användning av nyckeltal och av Kommundatabasen.....	42
4.3	Kommundatabasens aktualitet	45
4.3.1	Bakgrund och förutsättningar	45
4.3.2	Insamling och publicering av statistik till nyckeltalen.....	46
4.3.3	Snabbare publicering av nyckeltal är möjlig	47
4.4	Förbättrad aktualitet för statistiken om landstingen	48
4.5	Förbättrad statistik om alternativa driftformer.....	50
5	Produktivitet och effektivitet i offentlig verksamhet	51
5.1	Produktivitetsberäkningar i offentlig sektor	51
5.2	Underlag för produktivitetsberäkningar i offentlig sektor.....	52
5.3	Produktivitet och effektivitet i kommunal verksamhet.....	52
5.4	Produktivitetsbedömningar i praktiken.....	54
5.5	Styckekostnader används vid beräkningar av produktivitet	55
5.6	Statistikunderlaget måste förbättras	56
5.7	Studier på lokal nivå stimulerar till ökad produktivitet och effektivitet	57
6	Kvalitet i kommunal verksamhet.....	59
6.1	Kvalitetsbegreppet.....	59
6.2	Kvalitet hos verksamheter och tjänster i offentlig sektor.....	61
6.2.1	Kvalitetsaspekter för skilda verksamheter och nivåer.....	62
6.3	Kvalitetsbedömningar i praktiken	63
6.3.1	Kvalitetsindex.....	64

6.3.2	Kvalitetsindikatorer	64
6.3.3	Underlag till kvalitetsindikatorer	67
6.4	Kompletterande information om verksamhetens kvalitet.....	68
6.4.1	Brukarundersökningar på lokal nivå.....	68
6.4.2	Kommunens varumärke – ett slags kvalitetsindikatorer.....	69
6.4.3	Standardiserad attitydmätning.....	70
6.4.4	Attitydundersökningar på marknaden	72
7	Förslag	75
8	Konsekvensbeskrivning och finansiering	77
Bilagor.....		79
Bilaga 1	Kommittédirektiv.....	79
Bilaga 2	Tilläggsdirektiv.....	87
Bilaga 3	Internationella jämförelser	89
Bilaga 4	Statistikinsamling från alternativa utförare av kommunal verksamhet	95
Bilaga 5	Standardiserad attitydundersökning för kommuner.....	111

Inledning

Nyckeltal om skola, vård och omsorg finns nu på Internet i Kommundatabasen som har tagits fram av Rådet för kommunala analyser och jämförelser (RKA). Staten, kommun- och landstingsledningarna liksom allmänheten kan där följa utvecklingen på våra viktigaste välfärdsområden. Nyckeltalen bygger på officiell statistik från Statistiska centralbyrån (SCB), Skolverket, Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) m.fl. Nyckeltalen är utvalda och konstruerade ur ett sektorsövergripande ledningsperspektiv. Grundläggande analyser av, och jämförelser mellan kommuner och mellan landsting, kan göras direkt i Kommundatabasen avseende verksamheternas omfattning, kvalitet, kostnader och finansiering.

Ibland ifrågasätts om jämförelser är meningsfulla – alla skillnader sägs bero på kommunernas och landstingens olika förutsättningar. Kommitténs egna publicerade analyser av kommunernas ekonomiska resultat visar att en mycket liten del av skillnaderna har att göra med olika befolkningsstruktur, olika avstånd m.m.. Huvuddelen av skillnaderna beror istället på olika vägval i kommunerna. Det finns alltså skäl att tro att jämförelser kan löna sig.

Jämförelsearbetet spirar bland landets kommuner och landsting, där finns etablerade grupper som gör jämförelser och där finns mer tillfälliga grupper. Men nyckeltalens bristande aktualitet hindrar jämförelserna från att blomma ut. Kommunernas och landstingens budgetarbete inleds under tidig vår, medan huvuddelen av nyckeltalen för året innan inte finns förrän framåt hösten. Dessutom säger nyckeltalen för lite om kvaliteten i verksamheterna.

Grunden är nu lagd. I detta betänkande följer RKA upp sitt huvuduppdrag, att skapa och tillhandahålla Kommundatabasen, med förslag som för med sig att den kommer till full nytta. Ett långsiktigt rikstäckande benchmarkingprojekt i form av nätverk för alla kommuner och landsting föreslås, åtgärder i statistikproduktionen

för nyckeltalens aktualitet och jämförbarhet betonas och en modell för attitydundersökningar bland invånare och brukare rekommenderas.

I nätverk för jämförelser kan de goda exemplen hittas och spridas. Också den som redan är effektiv och har hög kvalitet i sin verksamhet kan ytterligare förbättra sig. Och ingen är bäst på allt – jämförelsevis!

Sammanfattning

I juni 2003 lanserades den kommunala databasen på Internetadressen www.kommundatabas.se som en fri resurs. Utan kostnad och utan någon särskild behörighet kan var och en där jämföra nyckeltal för vård, skola och omsorg. Med några enkla klick på hemsidan kan kommunernas och landstingens verksamheter jämföras sammellan och över åren med ca 200 nyckeltal som sektorsövergripande belyser verksamheternas volym, kvalitet och kostnader under de senaste åren. Nyckeltalen bygger på officiell statistik och omfattar i första hand kommunernas och landstingens obligatoriska verksamheter på övergripande nivå. Kommundatabasens målgrupp är kommun- och landstingsledningarna och databasen ger stöd för uppföljning av nationella mål inom kommunsektorn.

Upphovet till den kommunala databasen kan spåras till början av 1990-talet varefter den offentligt organiserade välfärden blivit alltmer målstyrd och statens specialdestinerade bidrag till kommunsektorn övergått till generella statsbidrag. Det blev tydligt att ny information behövdes för hur väl den offentliga välfärdsproduktionen motsvarar fler och mer preciserade mål. Mängden statistik som staten samlar in från kommuner och landsting har ökat inom varje sektor som en följd av detta. Betänkandet *Statens uppgiftsinsamling från kommuner och landsting* (SOU 1996:179) föreslog samordnad statistikinsamling och att den stora mängd information som finns i statistiken borde sammanställas till ett överskådligt antal nyckeltal och på så sätt återföras till kommunsektorn till stöd för styrning och uppföljning. Inom Finansdepartementet följdes förslagen upp med departementsskriften *Rätt och riktigt, utvalt och viktigt* (DS 2000:48) där olika förslag till kommunala nyckeltal systematiserades. Under arbetet med departementsskriften undersöktes också möjligheterna att praktiskt tillhandahålla nyckeltalen via Internet. Utifrån detta arbete tillsattes en särskild utredare för frågan om en kommunal databas på Internet vars förslag lades fram i betänkandet

www.kommundatabas.NU! (SOU 2001:75). I förordet till betänkandet skriver utredaren

Det är min övertygelse att befintlig information kan användas bättre, och att ny information kan skapas för att öka stödet för styrningen av de kommunala åtagandena. I en kommunal databas kan informationen samlas så att den finns tillgänglig för dem som berörs. Databasen skall vara användarvänlig och innehålla så aktuell data som möjligt. Att samla kommunala uppgifter inom alla verksamhetsområden, såväl ekonomiska som kvalitetsuppgifter bör leda till att en helhetsbild ges, vilket underlättar den kommunala styrningen ur ett kommunledningsperspektiv. Resurser kan lättare fördelas till områden där behov finns. Min förhoppning är att kommundatabasen skall kunna leda till en effektivare användning av tillgängliga resurser inom den kommunala sektorn.

Redan i förordet förutskickade utredaren sina förslag om en lättillgänglig databas, om en utvald samling nyckeltal som speglar kvalitet, volym och kostnad samt om nödvändigheten av sektorsövergripande analyser i ett ledningsperspektiv.

I direktivet (2002:91) till Rådet för kommunala analyser och jämförelser (RKA) återfinns förslag från *www.kommundatabas.NU!* som uppdrag:

- ansvara för att ett system tillskapas för att hantera informationen i databasen och som möjliggör att informationen finns tillgänglig på Internet
- kvalitetssäkra de drygt 150 nyckeltal som presenterades i betänkandet *www.kommundatabas.NU!* – hur man med nyckeltal bättre kan analysera och jämföra kommunal verksamhet (SOU 2001:75)
- vidareutveckla innehållet i databasen med ytterligare verksamheter för kommunerna
- utveckla nyckeltal för landstingen
- främja nyckeltalsbaserade analyser och jämförelser av kommunal verksamhet
- lämna förslag om organisatorisk anknytning för databasen efter uppbyggnadsskedet

RKA har givit SCB uppdraget att tekniskt utveckla och förvalta databasen liksom att löpande uppdatera dess nyckeltal. Databasen har vid överlämnandet av detta betänkande funnits på Internet i två och halvt år. Av de drygt 150 kommunala nyckeltal som föreslogs har 111 kunnat tas fram med i allt väsentligt den eftersträvade in-

nebörden, medan resterande del kräver förändringar i den underliggande statistiken, förändringar som ännu inte kommit till stånd. Ytterligare kommunala nyckeltal har förts till databasen avseende kultur- och fritidsområdena och kommunernas finanser. 45 nyckeltal avseende landstingens verksamheter och finanser, samt epidemiologiska nyckeltal har förts till databasen. Databasen och dess användningsmöjligheter har marknadsförts och presenterats vid två Kvalitetsmässor i Göteborg, vid KOMMEK i Malmö, med annonser i branschpress och vid ett tiotal seminarier med olika grupper av kommuner runt om i landet. Vidare har ett halvduzin skrifter med jämförande analyser publicerats i RKA: s egen regi och i samverkan med andra. Kommittén har föreslagit att en ideell förening, bildad och finansierad till hälften av vardera staten och Sveriges Kommuner och Landsting, bör överta och vidareutveckla databasen efter att RKA slutfört sitt uppdrag. Föreningen bildades under namnet *Rådet för främjande av kommunala analyser* i oktober 2005 och tar över huvudmannskapet för Kommundatabasen den 1 januari 2006.

Kommundatabasen ska vara ett nav för kommunala jämförelser och analyser. I databasen ska man på övergripande nivå kunna följa hur verksamheterna utvecklas jämfört med andra. Med utgångspunkt från Kommundatabasen förväntas mer fördjupade jämförelser och analyser växa fram. En sådan utveckling inträffar dock inte spontant på bred front. Utöver grundläggande förutsättningar som att databasen måste vara känd och enkel att använda, måste det finnas modeller för hur systematiska jämförelser ska göras. RKA: s arbete med spridning av Kommundatabasen har i ringa utsträckning medfört fördjupad benchmarking i kommunerna och landstingen. Den benchmarking som bedrivs sker huvudsakligen i de grupper av kommuner och landsting som redan före Kommundatabasens tillkomst inlett jämförelsearbete. Förklaringarna till detta är dels att mer påbjudande förutsättningar för benchmarking liknande dem i andra länder inte finns, och dels att de nyckeltal som Kommundatabasen innehåller publiceras för sent i förhållande till budget- och styrningsprocesserna i kommuner och landsting. Dessutom säger nyckeltalen alltför lite om kvaliteten i servicen vilket gör det svårt att bedöma produktivitet och effektivitet.

Jämförelser i kommunsektorn är längre komna i främst England och Norge. I England har under en tioårsperiod statliga strategier för systematiska jämförelser tillämpats. *Best Value*-modellen med nyckeltalsjämförelser kommuner emellan syftar till att genom benchmarking säkerställa att medborgarna får tillgång till bästa

möjliga service. En efterföljande modell är *Comprehensive Performance Assessment* (CPA) som på ett sammanfattande sätt inbegriper all kommunal service i uppföljningen av sektorn. De CPA-omdömen som kommunerna får påverkar dessutom deras finansiering och vilken detaljeringsgrad i uppföljningen som staten kommer att visa dem påföljande år. Den engelska regeringen har som uttalad strategi att benchmarking ska användas som metod för att öka produktivitet och effektivitet i kommunal service.

I Norge har ett flerårigt projekt benämnt *Effektiviseringsnettverkene* bedrivits i samverkan mellan staten och kommunernas intresseorganisation, KS. På basis av den centrala uppsättning nyckeltal som finns i KOSTRA¹ har fördjupade analyser organiserats i grupper av kommuner, se vidare Bilaga 2. Effektiviseringsnätverken har nått över 70 procent av Norges 433 kommuner och bedöms ha varit framgångsrika. Kända och okända förhållanden i kommunerna har lyfts fram, ifrågasatts och åtgärdats eller kommer att åtgärdas. I KOSTRA-nyckeltalen kan man också se att kommuner som deltagit i nätverken i många fall lyckats bättre än kommuner som inte har gjort det.

Möjligheter att bedriva benchmarking måste erbjudas samtliga kommuner, regioner och landsting. Den benchmarking som sker i England utgår från ett annat institutionellt förhållande mellan stat och kommun än det som finns i Sverige. I korthet kan den engelska situationen beskrivas som avsevärt mer centralstyrd än den svenska. Trots detta kan praktiska erfarenheter vinnas för svenska tillämpningar vad gäller nyckeltalsanvändning i kommunal styrning. Institutionellt mer likt Sverige är Norge där benchmarking riktad till alla kommuner genomförts i samverkan mellan staten och kommunerna. Kommittén föreslår att benchmarking för alla kommuner och landsting organiseras på ett sätt som drar nytta av de norska erfarenheterna liksom av de erfarenheter som finns hos en rad jämförelsegrupper runt om i Sverige.

För att Kommundatabasen ska bli det eftersträlvade navet för kommunala jämförelser och analyser krävs att nyckeltalen finns tillgängliga i mars året efter verksamhetsåret, i tid för att kunna ingå i budget- och styrningsarbetet. Först genom hög aktualitet kan nyckeltalen fungera som målvärden och bli mer meningsfulla att följa upp. Det är vidare så att dagens handläggningstider i kommuner och landsting liksom vid de statistikansvariga myndighe-

¹ KOmmun-STat-RApportering

terna (SAM) försenar tillgängliggörandet av nyckeltalen i Kom-mundatabasen. Bättre rutiner hos statistikmyndigheterna och upp-giftslämnarna skulle medföra att onödiga dröjsmål undviks så att nyckeltalen publiceras så snart som möjligt efter det verksamhetsår som de avser.

De statistikansvariga myndigheterna har ansvaret för statistiken över landstingens finanser och verksamhet men statistiken produ-ceras till stor del av SKL. Landstingsstatistiken har kommit att publiceras vid andra och huvudsakligen senare tidpunkter än mot-svarande statistik för kommunerna. Också landstingsnyckeltalen bör publiceras i mars året efter det verksamhetsår som talen avser för att kunna användas fullt ut i styrningen, en tidigareläggning som följaktligen är än större på landstingsområdet. Det är viktigt att SAM och SKL fördjupar sin samverkan för att nå detta.

I betänkandet *www.kommundatabas.NU!* (SOU 2001:75) före-slogs att en del av bristen på kvalitetsmått skulle åtgärdas genom attitydmätningar av invånarnas och brukarnas bedömningar av den kommunala servicen. RKA har genom provundersökningar funnit att nationellt likvärdiga mått motsvarande officiell statistik svår-ligen kan tas fram på det sättet. Däremot kan och bör attityd-mätningar göras i kommunerna på ett standardiserat sätt till stöd för ledningarnas styrningsarbete. Sådana undersökningar kan fånga såväl det allmänna invånarperspektivet som ett brukarperspektiv på övergripande nivå och vara ett komplement till brukarundersök-ningar. I betänkandets Bilaga 5 redovisas den modell för standardi-serade attitydundersökningar som arbetet resulterat i. Denna modell kan med fördel användas av kommunerna, och därigenom skulle ytterligare erfarenheter vinnas för att alltmer närma under-sökningar av detta slag till den målsättning som ursprungligen angavs.

Förslag

- Ett benchmarkingprojekt genomförs i samverkan mellan sta-ten och Sveriges Kommuner och Landsting med syftet att via systematisk benchmarking öka produktivitet och effektivitet i kommuner och landsting. Projektet beräknas pågå under tre år och omfatta samtliga kommuner och landsting.
- Åtgärder vidtas avseende tidigareläggning av den statistik som ligger till grund för Kommun-databasens nyckeltal så att dessa

kan publiceras senast i mars året efter det verksamhetsår som nyckeltalen avser. De statistikansvariga myndigheterna gör nyckeltalens underliggande statistik tillgänglig för Kommun-databasen med minsta möjliga fördröjning så att databasens aktualitet förbättras.

- De statistikansvariga myndigheterna och Sveriges Kommuner och Landsting vidtar åtgärder så att nyckeltalen om landstingens finanser och verksamhet blir tillgängliga vid samma tidpunkt som motsvarande nyckeltal avseende kommunerna.
- Åtgärder vidtas avseende statistiken om verksamhet som finansieras av kommuner och landsting och genomförs i alternativa driftsformer, så att statistikens detaljeringsgrad motsvarar statistiken om verksamhet som utförs i egen regi.
- Kommunerna rekommenderas att använda den standardiserade attitydundersökning avseende invånares och brukares attityder till kommunal service som utredningen arbetat fram. För socialtjänstens verksamheter krävs dock ytterligare metodutveckling.

1 Utredningsuppdraget

1.1 Redogörelse för kommitténs arbete utifrån direktivet

Regeringen beslutade den 13 juni 2002 att tillkalla ett råd för att hantera frågan om utvecklingen av en kommunal databas. Enligt kommittédirektivet (dir. 2002:91, Bilaga 1) skall kommittén:

1. ansvara för att ett system tillskapas för att hantera informationen i databasen och som möjliggör att informationen finns tillgänglig på Internet
2. kvalitetssäkra de drygt 150 nyckeltal som presenterades i betänkandet www.kommundatabas.NU! – hur man med nyckeltal bättre kan analysera och jämföra kommunal verksamhet (SOU 2001:75)
3. vidareutveckla innehållet i databasen med ytterligare verksamheter för kommunerna
4. utveckla nyckeltal för landstingen
5. främja nyckeltalsbaserade analyser och jämförelser av kommunal verksamhet
6. lämna förslag om organisatorisk anknytning för databasen efter uppbyggnadsskedet
7. i samråd med berörda statistikansvariga myndigheter analysera hur och i vilken omfattning information om verksamhet som bedrivs av alternativa utförare kan samlas in

Redogörelse för kommitténs arbete i enlighet med direktivets p 1

Statistiska centralbyrån gavs i mars 2003 uppdraget att tekniskt utveckla och förvalta databasen, samt att uppdatera den med de nyckeltal som rådet definierat. I juni 2003 lanserades databasen på In-

ternet och finns sedan dess på adressen www.kommundatabas.se. Tekniskt är databasen konstruerad på Microsoftplattform, vilket motsvarar inriktningen på programvaror som har stor spridning, med syftet att databasens sårbarhet ska vara så liten som möjligt.

Den databas som användarna idag möter på Internet har sedan lanseringen fått allt fler funktioner. Användaren kan enkelt jämföra kommuner och landsting över tid och över sektorer, jämföra med olika typer av medelvärden som användaren själv bestämmer, göra statistisk sambandsanalys, söka fram lämpliga jämförelsekommuner, presentera jämförelserna med diagram och kartor m.m. Enkelheten i användargränssnittet och de goda möjligheterna att bearbeta och presentera jämförelserna har rönt stor uppskattning bland användarna.

Redogörelse för kommitténs arbete i enlighet med direktivets p 2

I SOU 2001:75 föreslogs drygt 150 nyckeltal som skulle publiceras i Kommundatabasen. Dessa omfattade de för kommuner obligatoriska verksamheterna inom skola och omsorg. Ett stort arbete har lagts ned på att närmare definiera och operationalisera de föreslagna nyckeltalen. För en del av nyckeltalen gjordes justeringar av den definition som fanns i förslaget, och för vissa nyckeltal skedde därigenom en mindre förändring av dess innehåll. Andra nyckeltal har ännu inte realiserats i kommundatabasen. Detta gäller bland annat sådana nyckeltal som grundas på attitydundersökningar enligt standardmodell och som föreslogs inom flera delområden. För andra föreslagna nyckeltal, främst inom socialtjänsten, saknas för närvarande statistiskt underlag av tillräckligt hög kvalitet i mer specificerade verksamheter som t.ex. hemtjänst och särskilt boende etc. Fortsatt utvecklingsarbete krävs därför innan de kan realiseras i databasen. Vidare har ett antal nya nyckeltal utarbetats, dels för kommunerna gällande kultur och fritid och finansiella nyckeltal, dels för landstingens hälso- och sjukvård.

Antal nyckeltal per verksamhetsområde enligt förslag i SOU 2001:75 respektive faktiskt publicerade i Kommundatabasen 2005

Verksamhetsområde	Antal mått, förslag 2001	Mått, ej realiserade 2005	Nyttillkomna mått	I Kommundatabasen 2005
<i>Kommuner</i>				
Skola - barnomsorg	61	7	-	54
Vård och omsorg för äldre	26	10	-	16
Omsorg om funktionshindrade	23	13	-	10
Individ- och familjeomsorg	48	17	-	31
<i>därav ekonomiskt bistånd</i>	<i>11</i>	<i>3</i>	-	8
Kultur- och fritid	-	-	12	12
Skatte- och finansiella nyckeltal	-	-	18	18
Befolkningsdata	-	-	7	7
<i>Landsting</i>				
Hälsa- och sjukvård	-	-	45	45
Summa	158	47	82	193

Det stöd som kommunerna kan få med hjälp av nyckeltal inom området skola och barnomsorg omfattar flest av de önskvärda aspekterna jämfört med övriga verksamhetsområden. Den underliggande statistiken till nyckeltalen inom socialtjänstens områden, särskilt omsorg om funktionshindrade och individ- och familjeomsorg behöver utvecklas vidare för att kunna realiseras i samma grad som utbildningsområdets nyckeltal.

Redogörelse för kommitténs arbete i enlighet med direktivets p 3

RKA har infogat 13 nyckeltal som beskriver den finansiella situationen för kommun och kommunkoncern samt 12 nyckeltal för kultur- och fritidsverksamheter och 5 skattenyckeltal. Utgångspunkten för arbetet med nya nyckeltal har varit att det skall gälla obligatoriska verksamheter för kommunerna, varför merparten av nyckeltalen inom kultur- och fritidsområdet rör folkbiblioteken.

Redogörelse för kommitténs arbete i enlighet med direktivets p 4

Under 2003 fördes 26 nyckeltal för primärvård, specialiserad somatisk och psykiatrisk vård samt för hemsjukvård in i Kommun-databasen. Nyckeltalen togs fram i samverkan med Socialstyrelsen och Landstingsförbundet och beskriver antal vårdkontakter och vårdtillfällen samt styckekostnader. Under 2004 tillkom ytterligare nio nyckeltal, främst av folkhälsokaraktär, som beskriver de vanligaste formerna av cancer och dödsorsaker m.m., framtagna i samverkan med Socialstyrelsen. Under 2005 har nyckeltal om landstingens finanser infogats.

Redogörelse för kommitténs arbete i enlighet med direktivets p 5

Främjande av nyckeltalsbaserade jämförelser med den kommunala databasen som stöd betyder att göra databasen känd, att den är enkel att använda, att den innehåller efterfrågade och meningsfulla nyckeltal samt att olika jämförelse- och analysmöjligheter beskrivs och tillgängliggörs.

Databasen har marknadsförts med återkommande annonser i branschpress och den har presenterats i demonstrationsmontrar vid två omgångar av Kvalitetsmässan i Göteborg och vid branschmässan KOMMEK i Malmö. Vidare har direktannonsering skett på så sätt att brev och informationsblad vid några tillfällen sänts till databasens centrala målgrupp, kommun- och landstingsledningarna.

Sedan flera år finns olika grupper av kommuner som bedriver jämförande analyser. Bland dessa grupper har utredningssekreteriatet genomfört demonstrationer av databasen och deltagit i delar av arbetet. Vidare har databasen presenterats vid ett tiotal tillfällen då kommuner samlats regionalt runt om i landet. Särskilt kan nämnas de seminarier som arrangerades av Tillväxtdelegationen där presentationen av databasen kompletterades med analyser rörande de deltagande kommunerna.

Arbetet med att främja jämförelser har också resulterat i några skrifter som RKA själv eller tillsammans med andra publicerat. En skrift är *När kommunerna tappar balansen* som med hjälp av databasens nyckeltal visar att det inte finns några särskilda kännetecken på kommuner som "ödesbestämmer" dem att inte klara det eko-

nomiska balanskravet, en analys som följts upp i *Kommunernas balansgång*. En annan skrift är *I jämförelse med andra* som gavs ut i samverkan med Kommunforskning i Västsverige (KFi) som presenterar tio kortfattade exempel på hur jämförande analyser konkret kan göras med Kommundatabasen. En liknande skrift är *Jämför, förnya och utveckla!* som rör nyckeltalsanvändning inom individ- och familjeomsorg som givits ut i samverkan mellan RKA, Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting.

Redogörelse för kommitténs arbete i enlighet med direktivets p 6

Den 1 juni 2004 lämnade RKA förslag till regeringen på hur ansvaret för Kommundatabasen med tillhörande arbetsuppgifter ska organiseras i framtiden. Huvudförslaget innebär att en ideell förening bildas med staten och Sveriges Kommuner och Landsting som stiftare och finansiärer. Detta är nu på väg att förverkligas då staten och SKL i oktober 2005 höll konstituerande föreningsstämma. Föreningens huvuduppgift kommer att vara att ta över och vidareutveckla databasen. Ytterligare uppgifter som föreningen skall ansvara för är enligt föreningens stadgar att:

- stödja uppföljningen av måluppfyllelse och resursanvändning i kommuner och landsting
- stimulera jämförelser mellan kommuner och landsting och marknadsföra databasen
- utveckla befintliga nyckeltal och eventuellt ta fram ytterligare nyckeltal för de verksamhetsområden som har nyckeltal samt publicera nyckeltal för verksamhetsområden som saknar nyckeltal vid RKA:s upphörande
- kvalitetssäkra de nyckeltal som presenteras i databasen
- i samverkan med de statistikansvariga myndigheterna vidareutveckla statistiken

Avsikten är att den nya huvudmannen för Kommundatabasen, *Rådet för främjande av kommunala analyser*, startar sin verksamhet den 1 januari 2006.

Redogörelse för kommitténs arbete i enlighet med direktivets p 7

Bakgrunden till uppdraget är den ökande andel offentligt finansierad verksamhet som produceras av annan utförare än kommunerna själva. För att så långt som möjligt ha jämförbara värden på nyckeltalen fick därför RKA i uppdrag att analysera förslaget från SOU 2001:75 om att kommuner och landsting för den officiella statistiken skulle inhämta uppgifter från de utförare man anlitar. RKA har samrått i frågan med Socialstyrelsen, Skolverket och SCB. Det förslag som RKA lämnat till regeringen visar att en inhämtning av uppgifterna skulle kunna ske, men att det finns betydande svårigheter för publicering av dem. Företagens organisation och räkenskaper är ordnade efter andra kriterier än att överensstämja med de geografiska indelningar som kommunerna utgör. Ofta finns det få alternativa utförare i en kommun. I dessa fall sätter sekretesslagens regler hinder i vägen p.g.a. röjanderisk. RKA förespråkade i sin rapport som lämnades till regeringen den 31 mars 2003 att SCB skulle öka detaljeringsgraden av nuvarande uppgifter i Räkenskapsammandraget (RS) och att ett register över vilka företag respektive kommun anlitar skulle upprättas med frivillig redovisning från kommunernas sida. Utifrån detta register skulle SCB kunna göra riktade undersökningar för mer samlade analyser än utifrån geografisk indelning. Det senare förslaget är ännu inte genomfört.

I syfte att på sikt öka jämförbarheten är detta en viktig fråga för Kommundatabasens nya huvudman att följa.

1.2 Betänkandets disposition

I kapitel 2 beskrivs Kommundatabasens funktion som stöd för statens uppföljning av den kommunala sektorn. I kapitel 3 och 4 behandlas Kommundatabasen som verktyg för styrning och ledning i den kommunala sektorn. Kapitel 5 behandlar problem och möjligheter med beräkningar av produktivitet och effektivitet i den offentliga sektorn. I kapitel 6 sker en genomlysning av begreppet kvalitet med avseende på kommunal verksamhet. I kapitel 7 presenteras kommitténs förslag och i kapitel 8 redogörs för konsekvenserna av förslagen. Bilaga 1 är kommitténs direktiv. Bilaga 2 är kommitténs tilläggsdirektiv. Bilaga 3 är en beskrivning av bench-

marking och motsvarigheter till Kommundatabasen i Norge, Danmark och England. Bilaga 4 är kommitténs skrivelse till regeringen avseende statistikinsamling från alternativa utförare av kommunal verksamhet. Bilaga 5 är en beskrivning av den modell för standardiserad attitydundersökning bland invånare och brukare som kommittén arbetat fram.

2 Kommundatabasen som stöd för statens uppföljning av kommuner och landsting

Kommuner och landsting har en central roll för välfärden och svarar för viktiga uppgifter där skola, vård och omsorg är dominerande. Kommunsektorn spelar genom sin storlek en stor samhälls-ekonomisk roll, kommunal konsumtion utgör närmare en fjärdedel av Sveriges BNP. Staten har ett övergripande ansvar för både den samlade samhällsekonomin och likvärdigheten för medborgarna i offentligt finansierade välfärdstjänster, oavsett vilken kommun medborgaren är bosatt i. Kommuner och landsting regleras bl.a. enligt kommunallagen (1991:900). Enligt denna får kommuner och landsting åta sig att sköta angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till dess geografiska område och befolkning. Kommunallagen ger kommuner och landsting stor frihet vad gäller val av organisation för genomförande av ålägganden och åtaganden.

Statsbidragsreformerna 1993 och 1996 innebar förändrade förutsättningar för statens styrning av kommunsektorn och för uppföljningen av verksamhet och ekonomi. En modell med många specialdestinerade statsbidrag ersattes med ett generellt statsbidrag, utan riktade medel. Regeringen uttalade i prop. 1991/92:150 att statsmakterna styr den kommunala sektorn genom att ange den ekonomiska ramen, men att man också skall styra genom att följa upp de nationella målen för den kommunala verksamheten. Uppföljning och utvärdering av resultat av den kommunala verksamheten skulle utvecklas och göras tydligare. I prop. 1992/93:100 uttrycker regeringen sin uppfattning att regering och riksdag behöver ett bättre underlag för att kunna följa upp och värdera utvecklingen i kommuner och landsting. Ett sådant underlag bör enligt regeringen kunna avse hur verksamheten utvecklas i förhållande till de nationella målen, hur ekonomin, effektiviteten och produktiviteten utvecklas samt hur efterfrågan på olika områden förändras.

För att riksdagen skall få information om utvecklingen inom kommunsektorn lämnar regeringen varje år en skrivelse till riksda-

gen. I skrivelsen ger regeringen en översiktlig beskrivning av ekonomi och verksamhet, i första hand de obligatoriska verksamheterna. I skrivelsen redovisas de nationella målen och uppfyllelsen av dessa samt vilka prestationer som är utförda och kostnaderna för dessa. Regeringen gör även bedömningar i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen.

Välfärdskommittén pekade i sitt betänkande "Välfärd vid vägska" (SOU 2000:3) på att det finns ett antal luckor i kunskapen om viktiga aspekter på välfärden i Sverige. Bland annat uppmärksammade kommittén (sid. 275) statens löpande uppföljning av den kommunala verksamheten, närmare bestämt resultatkontrollen i mål- och resultatstyrningsmodellen. Staten, såväl regering som riksdag, har behov av information om tillståndet i den kommunala sektorn inom en mängd olika områden, inte bara inom mål- och resultatstyrningen. Nedan redogörs för olika behov av information som statsmakten har.

Det kommunala självstyret är reglerat i regeringsformen 1:1 *All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse.*

Då detta är en av grunderna i vår demokratiska ordning är den lokala demokratiutvecklingen viktig att följa. För bl.a. detta syfte har en demokratiutvecklingsdatabas utvecklats av Justitiedepartementet, med nyckeltal som presenteras på Internet¹. Kommunernas och landstingens verksamhet är utöver Kommunallagen också reglerad genom speciallagstiftning och för att värna rätts säkerheten behöver staten ha information om hur lagarna tillämpas i olika kommuner och landsting.

Genom speciallagar som t.ex. skollagen (1985:1100), socialtjänstlagen (2001:453), hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) ges kommunsektorn ett mycket viktigt uppdrag inom vårt lands välfärd. I syfte att kunna följa hur välfärden utvecklas nationellt och påverkar enskilda individer behövs tillförlitlig statistik med hög aktualitet. Det behövs ett välfungerande signalsystem för att regering och riksdag skall kunna vidta åtgärder för att trygga de mål som satts upp för välfärden.

Den kommunala beskattningsrätten är grundlagsfäst i regeringsformen 1:7, i vilken anges att kommunerna har rätt att ta ut

¹ www.demokrati.scb.se

skatt för att sköta sina åtaganden. Utöver detta erhåller kommunerna även statsbidrag för de uppgifter man åläggs. Genom ett långtgående utjämningsystem sker bl.a. omfördelning av kommunsektorns skatteinkomster. Utjämningsystemet är tänkt att ge kommuner och landsting likvärdiga finansiella möjligheter att själva anpassa sin verksamhet efter lokala behov genom att kompensera för strukturella skillnader. Lokala anpassningar måste dock ske i överensstämmelse med de nationellt formulerade målen för de olika verksamheterna.

Kommunsektorns ekonomiska utveckling går inte att frikoppla från landets ekonomiska utveckling i övrigt. Därför finns sedan år 2000 det s.k. balanskravet inskrivet i kommunallagen. Balanskravet innebär att kommunens eller landstingets budget skall upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Om utfallet sedan innebär att ett underskott uppstått skall detta underskott återställas under de två följande åren (tre år fr.o.m. bokslut 2005). Om det finns synnerliga skäl kan fullmäktige besluta att detta inte behöver göras.

Som närmare beskrivs i kapitel 5 behöver staten följa upp effektivitet och produktivitet i kommunsektorn för att förbättra beslutsunderlaget i övergripande frågor.

Staten har även intresse och ansvar för att ge kommunsektorn bästa möjliga organisatoriska förutsättningar för att sköta sina åtaganden. Staten har bl.a. genom ändrad lagstiftning ökat kommunernas möjligheter till samverkan, t.ex. genom gemensam nämnd, kommunalförbund och samverkansavtal, för att kunna bedriva en mer rationell verksamhet. På grund av denna ökade frihet för val av organisation har staten intresse av att följa hur organisatoriska val och lösningar påverkar effektivitet, rättssäkerhet, offentlighetsprincipen, kvalitet, ekonomi etc.

3 Kommundatabasen som stöd för kommunal styrning och ledning

Förslag

- Ett benchmarkingprojekt genomförs i samverkan mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting med syftet att via systematisk benchmarking öka produktivitet och effektivitet i kommuner och landsting. Projektet beräknas pågå under tre år och omfatta samtliga kommuner och landsting.

Det föreslagna projektet ger alla kommuner och landsting möjlighet att göra jämförelser på ett systematiskt och uthålligt sätt. Genom metodstöd och hjälp att hitta jämförelsepartners kommer kommunernas och landstingens arbete med jämförelser att underlättas. Detta innebär att flertalet kommuner och landsting kan få stöd för utvecklingen av kvalitet och produktivitet genom benchmarking.

Branschorganisationer spelar en viktig roll i benchmarkingarbete. Därför föreslås att Sveriges Kommuner och Landsting blir en viktig aktör i projektet. Genom dess medverkan tas betydelsefull erfarenhet och kunskap inom området tillvara. SKL har även tillgång till information om kommunerna och landstingen som inte finns i det officiella statistiksystemet. Statens intresse av att bidra med finansiering av projektet kan motiveras av att de förväntade effekterna på sikt kommer att vara förbättrad ekonomi och verksamhet i kommunsektorn, något som gagnar medborgarna och den offentliga sektorn som helhet.

Förebilden för förslaget är hämtat från Norge där den norska staten och det norska kommunförbundet KS under 2002–2004 bedrev ett projekt benämnt ”*Effektiviseringnettverkene*” där över 300 av Norges 434 kommuner deltog. I varje enskilt nätverk ingick 4–8 kommuner och man tog sig i varje nätverk an två eller tre av de kommunala verksamhetsområdena. Erfarenheter från projektet visar att 90 procent av kommuner som deltagit bedömer att de fått

ökad kompetens för styrning och uppföljning av de kommunala tjänsterna. Två tredjedelar av kommunerna bedömer att styrnings- och uppföljningssystemen har blivit mer utvecklade och att de har fått en ökad fokusering på brukarna. Den ökade kompetensen kommer sannolikt att kunna omsättas i bättre och mer prioriterade insatser för de kommunala skattemedlen, menar man. Projektet beskrivs närmare i avsnitt 3.4.2.

3.1 Så kan kommunala nyckeltal användas

Målen för offentlig välfärdsproduktion är många och svåra att för-ena, processerna är otydliga, ofta parallella snarare än sekventiella med komplicerade inbördes relationer i både tid och rum. Nyckeltal om välfärdsproduktion har därför i regel en mycket hög komplexitet: en enda siffra täcker flera, kanske motstridiga, mål och inrymmer en mängd processer. Ofta går det inte ens att generellt avgöra om det är bra eller dåligt om ett visst nyckeltalsvärde ökar.

Mot bakgrund av de allmänna svårigheterna med kommunala nyckeltal, kan nyckeltal ändå användas inom offentlig välfärdsproduktion? Vi kan besvara den lätt retoriska frågan genom att återvända till betänkandet *www.kommundatabas.NU* (SOU 2001:75) där utredaren motiverade förslaget till upprättande av en Kommundatabas med nyckeltal på följande sätt:

Uppgifter från kommundatabasen kan i stor utsträckning användas såväl i kommunernas budget- och planeringsarbete som i arbetet med årsredovisningen. Uppgifterna i kommundatabasen bedöms dessutom kunna utgöra en grund för kommunernas uppföljnings- och utvärderingsarbete. Underlaget i form av kommundatabasens nyckeltal skall också användas till tvärsektoriella studier och till ett systematiskt benchmarkingarbete. (sid 42)

Motiveringen tar sikte på den övergripande kommunala och landstingskommunala uppföljningen och styrningen, utredningen som helhet har detta perspektiv. Det är också en annan typ av nyckeltal som föreslås i utredningen, och som Kommundatabasen idag har, än den processnära sort som man sedan länge använder sig av inom t.ex. tillverkningsindustri. Sambandet mellan utförda arbetsmoment och organisationens övergripande mål är sällan raka och enkla i kommunal verksamhet. Det är därför knappast meningsfullt att sönderdela verksamheten på ett "industriellt" sätt och förvänta sig att delarnas nyckeltal kan "summeras" till en användbar bild av hel-

heten på övergripande ledningsnivå. Kanske kan det relativt senfärdiga bruket av nyckeltal i den kommunala sektorn till någon del förklaras av denna svårighet att med hjälp av nyckeltal fånga kommunala verksamheter. Bristen på raka samband mellan hur en verksamhet speglas med nyckeltal och hur målen för verksamheten i sin tur beskrivs, medför att nyckeltal sällan eller aldrig är tillräckliga i sig. Vad de egentligen säger måste alltid bedömas i sitt särskilda sammanhang av politiska målsättningar, ambitionsnivåer och verksamhetsförutsättningar. I *www.kommundatabas.NU* (SOU 2001:75) uttrycker utredaren detta så här:

Men nyckeltalen ger inga enkla svar utan skall mera ses som en början, en signal, till vidare analys av en positiv eller negativ utveckling. (sid. 46)

Det är angeläget att potentialen hos Kommundatabasen tas tillvara i alla kommuners, landstings och regioners ledningsarbete. Användningen av nyckeltal som signaler kan systematiseras så att fördjupad analys faller sig naturlig och nödvändig. Kommundatabasen erbjuder en stomme för uppföljning av de obligatoriska kommunala verksamheterna inom utbildning och omsorg och dessutom kultur- och fritidssektorerna. På landstingsområdet erbjuds de mest centrala ekonomiska och volymmässiga nyckeltalen inom hälso- och sjukvård. Kommundatabasen är utformad så att nyckeltalen enkelt kan föras in i kommunernas, landstingens och regionernas dokument och processer för uppföljning och styrning. Flera kommuner har länkat Kommundatabasen till sitt intranät och nyckeltalen ingår i deras processer för uppföljning och styrning.

3.2 De kommunala nyckeltalen behöver utvecklas och befastas

Ännu har inte nyckeltal fått samma allmänna genomslag i styrning av offentlig välfärdsproduktion som de har fått i privat varu- och tjänsteproduktion. Den offentliga verksamhetens tjänsteproduktion har visserligen större likheter med den privata tjänsteproduktionen än med den privata varuproduktionen vad gäller mätbarhet av själva utförandet, men den grundläggande olikheten i termer av mål kvarstår. Privat tjänsteproduktion har liksom varuproduktionen som samlande mål att åstadkomma avkastning på insatt kapital, varför sambanden mellan process- och målnyckeltal trots allt är

relativt sett enklare inom den privata tjänsteproduktionen än inom offentlig välfärdsproduktion.

För att underlätta och påskynda nyckeltalsanvändningen i styrningen av den offentliga välfärdsproduktionen behöver den generella förståelsen av centrala nyckeltals innebörd fördjupas och spridas. De ekonomiska nyckeltalen soliditet, likviditet, resultat osv. är väl kända också utanför de ekonomiskt yrkesverksammas krets. Detta gör att var och en som i en eller annan roll har med styrning att göra kan använda sig av dessa nyckeltal. En liknande utveckling av förståelsen för kommunala verksamhetsnyckeltal behövs.

De verksamhetsnyckeltal som idag finns i Kommundatabasen är resultatet av senare års mödosamma utvecklingsarbete och en del av nyckeltalen lär komma att tas bort medan nya nyckeltal tillkommer; nyckeltalen blir aldrig i någon slutgiltig mening färdiga. Det var däremot förhållandevis enkelt att ta fram de finansiella nyckeltalen – hur dessa skulle vara beskaffade och produktionen av dem fanns i stort redan färdigt. Detta speglar den skillnad i mognad som finns mellan kommunala verksamhetsnyckeltal respektive finansiella nyckeltal. Det saknas mer djupgående erfarenhet av uppföljning och styrning med verksamhetsnyckeltal som viktig ingrediens, och det finns inte heller en teoretisk/akademisk tradition liknande den för de finansiella nyckeltalen. En god målsättning för verksamhetsnyckeltalen är att de når samma mognad som de finansiella nyckeltalen vad gäller klarhet i informationsinnehåll och tillämpbarhet. Den fortsatta utvecklingen av verksamhetsnyckeltalen bör dels ske genom att de används och därmed prövas på bred front i styrning och uppföljning, och dels genom att den ämnesmässiga och akademiska kunskapsutvecklingen på nyckeltalsområdet ges bra förutsättningar vid sektorsmyndigheter och lärosäten.

3.3 Benchmarking

3.3.1 Benchmarking – utveckling genom jämförelser

Benchmarking är en metod för att utveckla organisationer och processer. Genom att jämföra sig med någon annan får man kunskap om den egna verksamheten som man annars inte skulle ha fått. Benchmarking har sitt ursprung i den tillverkande industrin, men har kommit att bli ett mer generellt managementverktyg, dvs. ett sätt för ledande befattningshavare att styra organisationen mot

uppsatta mål, oftast formulerade i termer av lönsamhet. Som begreppet används här inbegriper det mer än en jämförelse av två tal, det inbegriper även en förståelse av orsakssamband och ett lärande. Följdriktigt används också alltmer termen benchlearning för att påvisa denna precisering och fördjupning av benchmarkingbegreppet.

Inom kommunsektorn gör likheterna i det kommunala uppdraget benchmarking till en lämplig metod för utveckling. Den inte bara bidrar till en större förståelse av den egna verksamheten utan underlättar även att utveckla en sund kritisk hållning till den. För att underlätta arbetet med jämförelser kan kommunerna idag använda sig av olika Internetbaserade källor för redan färdigkonstruerade nyckeltal och för övrig statistik.

Privata företag befinner sig till skillnad från kommuner och landsting i en marknadsbetingad konkurrenssituation. Det gäller att hela tiden förfina produktion och produkter. Konkurrens är ett kraftfullt incitament för att jämföra sig med någon som är ”bättre”. Med ”bättre” avses här någon som gör något endera till en högre kvalitet eller samma kvalitet men billigare. På en väl fungerande marknad måste en aktör ha god kontroll över kostnad och kvalitet på sin produkt. Den som inte lyckas med detta kan förlora marknadsandelar och i förlängningen konkurreras ut. Den konkurrens som finns mellan olika aktörer är alltså den primära mekanismen för denna kontroll.

Genom benchmarking går det att identifiera verksamheter och processer i det egna ansvarsområdet som kan genomföras på ett sådant sätt att man kan nå en högre kvalitet eller en lägre kostnad eller i bästa fall båda samtidigt. För utförligare resonemang kring vad som avses med begreppet kvalitet i allmänhet och kvalitet i kommunal verksamhet, se kapitel 6. I och med att kommunerna verkar i en situation utan marknadsbetingad konkurrens och därmed utan de mekanismer som följer av en sådan situation, ställs höga krav på ledningen att helhjärtat stötta benchmarking som arbetsmetod och att man efterfrågar resultaten av jämförelserna. I offentlig välfärdsproduktion finns andra incitament för jämförelser än de rent ekonomiska som kan läggas till grund för benchmarking.

Även om inte ekonomisk lönsamhet är ett mål i sig för kommunerna, skall god ekonomisk hushållning beaktas i kommunal verksamhet. God ekonomisk hushållning är i detta avseende inte bara en ensidig fokusering på ekonomin utan en helhetsbedömning av verksamheten för att få ut en så kvalitativ verksamhet som möjligt

för de skattemedel som används. Den 1 december 2004 trädde förändringar i kommunallagen (1991:900) och lagen (1997:614) om kommunal redovisning i kraft. I lagens förarbeten *God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting* (prop. 2003/04:105) pekar regeringen på behovet för kommuner och landsting att säkerställa processer som har betydelse för förutsättningarna att bedriva verksamhet kostnadseffektivt och ändamålsenligt (sid. 12). I detta sammanhang framhåller regeringen jämförelser med andra kommuner och landsting som en viktig aktivitet. Ett långtgående exempel utanför Sverige är England där New Labour alltsedan sitt senaste regeringstillträde drivit ståndpunkten att benchmarking är ett bättre sätt att öka produktiviteten i offentlig sektor än konkurrensutsättning.

3.3.2 Benchmarking – av vad och med vem?

För att kunna göra jämförelser behöver kommunen eller landstinget identifiera det eller de områden som skall jämföras och med vilka andra som jämförelserna skall ske. Ibland görs jämförelser mellan delar av den egna organisationen. Genom systematisk och kontinuerlig uppföljning och utvärdering kan en god bild av den egna verksamheten byggas upp och användas som utgångspunkt i behovsanalysen. Kanske behöver man fråga brukare och medborgare hur de uppfattar verksamheten för att komplettera den övriga informationen.

I privata företag väljs ofta "best practice", dvs. jämförelse med ett företag som med en vald metod eller mätetal har bäst resultat för att ta reda på hur detta företag har gått tillväga för att nå dit.

Hur skall man inom den kommunala sektorn hitta motsvarigheten till "best practice"? Det finns idag goda möjligheter att göra inledande jämförelser på Internet, t.ex. med hjälp av Kommundatabasen, WebOr, Sjukvårdsdata i Fokus, de statistikansvariga myndigheternas hemsidor eller i bokform med "*Vad kostar verksamheten i din kommun*", "*Jämförelsetal i socialtjänsten*" m.fl. publikationer. Fördelen med informationen är att den är normerad, dvs. den innehåller samma sak hos varje kommun eller landsting, och den är kvalitetsgranskad. Felaktigheter kan alltid finnas i underlagen, men genom aktiv användning av informationen kommer dessa att kunna upptäckas och elimineras i jämförelserna.

Sorteringslistor av enklare sort, ”bäst-sämst”, möts ofta av skepsis och kan upplevas som att enskilda kommuner eller landsting ”hängs ut” med onyanserade debatter som följd. Sorteringslistor fyller sin funktion för att snabbt ge en bild av hur olika kommuner ser ut, men att avge omdömen som ”bra” och ”dålig” kräver en fördjupad analys.

Kommundatabasen lämpar sig bäst för övergripande jämförelser. Här hittar man övergripande nyckeltal för främst den obligatoriska verksamheten. Nyckeltalen fungerar som indikatorer, omständligheter, som pekar i en riktning. I vilken riktning är en bedömningsfråga beroende på vilka mål som är formulerade. Därför är det inte enkelt att på förhand avgöra om en höjning eller en sänkning av ett nyckeltals värde är bra eller dåligt. I sitt arbete med att hitta lämpliga kommuner att jämföra sig med kan det sannolikt vara till nytta att studera inte bara enskilda års värden utan även förändringar mellan åren. Om det är så att en kommun genom enklare jämförelser ser att man har förhållandevis höga kostnader för en verksamhet, och det inte rör sig om en medveten prioritering, kan det vara värdefullt att undersöka kommuner som har minskat sina kostnader under några år. ”Best practice” behöver inte alltid vara toppvärdet på ett eller flera nyckeltal ett enskilt år utan snarare förmågan att hantera nödvändiga förändringsarbeten. Närmare kontakter med kommuner man identifierar i någon av de tillgängliga nyckeltalsdatabaserna kommer att ge vid handen om någon eller några av dem kan visa sig vara bra jämförelsepartners.

Kanske finns ett utvecklat nätverk med andra kommuner eller landsting som man föredrar att arbeta vidare med, eller kanske har man en sådan storlek eller organisation att olika interna enheter eller geografiska områden kan lära av varandra. Genom föreslaget benchmarkingprojekt kommer kommunerna och landstingen att kunna få hjälp med att bilda nätverk med lämpliga partners, beroende på vilken verksamhet man tänker sig att jämföra. Redan existerande nätverk kan få hjälp med att komma vidare i arbetet.

3.3.3 Olika inriktningar på benchmarking

Benchmarking innebär systematiska och kontinuerliga jämförelser som kan genomföras med olika inriktning. Oavsett vilken sorts verksamhet man skall jämföra finns några huvudinriktningar:

Resultatbenchmarking, processbenchmarking och strategisk benchmarking.

En process är en handling eller mekanism som omvandlar insatser till resultat som kan vara såväl en vara som en tjänst. Beroende på verksamhetens art och traditioner görs mätningar på olika stadier i en kedja av processer, i början, i slutet eller i delprocesser. Det är viktigt att ha en god bild av de samtidiga processer och flöden som pågår i en verksamhet. Med resultat menar vi här såväl ekonomiska som verksamhetsmässiga resultat. Dessa båda typer av benchmarking är mest inriktade på den operativa nivån, det konkreta utförandet av kommunal service.

Strategisk benchmarking innebär att man genomför jämförelser av strategiska val. Med strategi avses här de långsiktiga och övergripande tillvägagångssätt med vilket kommunledningen styr den kommunala organisationen och verksamheten till skillnad från operativ styrning som är den kortsiktiga och löpande styrningen av en verksamhet.

Beroende på val av benchmarkingmetod och var i den kommunala organisationen man verkar, uppstår olika behov av information. Kommunledningen kan ha behov av att snabbt kunna orientera sig om var den egna kommunen befinner sig i relation till andra kommuner, vilken position som kommunen intar jämfört med andra kommuner. Nationell statistik kan tillgodogöra en stor del av detta informationsbehov. På förvaltnings- och institutionsnivå behövs däremot information som i regel inte går att utläsa från den officiella statistiken.

Svaret på frågan vem man skall jämföra sig med kan ur benchmarkingsynpunkt besvaras enligt flera olika ansatser:

- Intern benchmarking – benchmarking inom den egna verksamheten men mellan olika enheter.
- Extern benchmarking – inom offentlig verksamhet existerar inte marknadsbetingad konkurrens varför denna sorts benchmarking inte blir lika känslig som ur ett affärsmässigt perspektiv. Ambitionen är att hitta någon som är väldigt bra i någon bemärkelse, en idealtyp från vilken något kan läras.
- Funktionell benchmarking – en fördjupad form av den externa där man jämför delar av verksamheter oavsett inom vilken bransch den man jämför sig med är verksam, men där funktionen är principiellt densamma.

3.3.4 Balanserat styrkort – en form av benchmarking

De perspektiv som vanligen används inom balanserad styrning är ekonomi, utvecklings- och lärandeperspektiv, kundperspektiv, processperspektiv samt medarbetarperspektiv. En modell som vunnit mark den senaste tioårsperioden är s.k. balanserat styrkort. En grundtanke med modellen är att för organisationen viktiga värden inte enbart fångas i finansiella mått, ett konstaterande som gör metoden tillämplig även för offentlig sektor. Balanserat styrkort är således ett sätt att försöka bredda perspektivet utöver det renodlade ekonomiska. Så här kan styrning baserad på balanserat styrkort i en kommun gå till: fullmäktige kan ge uppdrag åt varje nämnd och styrelse att förhålla sig till de perspektiv man i kommunen bestämt sig för att spegla verksamheten genom och att definiera mål för sin verksamhet inom vart och ett av perspektiven. Redovisningarna ska visa ”hur vi gör” och ”hur vi mäter hur man lyckas” för att kunna leverera resultatbeskrivningar till sin nämnd och styrelse. Målen och inriktningen på varje verksamhet ska således hänga ihop med kommunledningens övergripande mål- och inriktningsdokument.

3.4 Benchmarking för alla kommuner och landsting

3.4.1 Jämförelser mellan kommuner och mellan landsting

Sedan början och mitten av 1990-talet finns runt om i landet ett antal organiserade grupper av kommuner och landsting som arbetar med systematiska jämförelser. Jämförelserna görs dels med hjälp av offentlig statistik och dels med nyckeltal som tas fram av grupperna själva. Utöver sådana relativt fast organiserade grupper bildas från tid till annan grupper som gör jämförelser för att belysa särskilda frågeställningar, och som upplöses efter fullgjort värv. Jämförelser av detta slag är också ett återkommande inslag i Sveriges Kommuner och Landstings stöd till kommunernas ekonomiska och andra analyser. Vidare samlar SKL ett femtiotal kommuner inom nätverket för kvalitet där jämförelser är en central del i arbetet.

Ett exempel på ett mer institutionaliserat jämförelsearbete är Göteborgsregionen (GR), ett kommunalförbund med tretton kommuner i Västsverige där nyckeltalsjämförelser görs med gemensam finansiering. GR publicerar årligen flera genomgripande rapporter där både officiell statistik och egna nyckeltal används.

Huvudskälet till att man lägger ner mycket arbete på egna nyckeltal är den officiella statistikens bristande aktualitet och att den saknar definitioner som regionen behöver i sina nyckeltal.

Ett exempel på landstingssidan är NYSAM där drygt hälften av landstingen deltar i nyckeltalssamverkan genom att ta fram och publicera årliga rapporter. Inom NYSAM utvecklas mått för både konsumtion och produktion i samspel med Socialstyrelsen och SKL.

3.4.2 Effektiviseringsnätverk i Norge

Det norska kommunförbundet, KS, bedrev 2002–2004 projektet *Effektiviseringsnettverkene* för kommuner enligt avtal med Kommunal- og Regionaldepartementet, som stod för merparten av finansieringen av projektet. KS har även ingått tre andra samarbetsavtal med den norska staten om kvalitetsutveckling inom vård- och omsorgssektorn, kvalitetsutveckling inom grundskolan och vidareutveckling av förskolan.

Målsättningen med effektiviseringsnätverken har varit att

- bidra till förbättrade tjänster hos deltagande kommuner
- bidra till effektiviseringsutveckling i de deltagande kommunerna
- ta fram nationella indikatorer för kvalitets- och effektivitetsutveckling i kommunal sektor

Effektivitet definierades i projektet som sambandet mellan insatta resurser och output i form av kvalitet och nöjdhet hos brukarna, alltså ingen ensidig fokusering på ekonomisk besparing. I oktober 2004 hade 315 av Norges 434 kommuner deltagit i ett nätverk, med 4–8 deltagande kommuner per nätverk.

Arbetsmetoden har varit att man i de olika nätverken inlett sina samarbeten med att enas om vilken eller vilka verksamheter man skall jämföra. De allra flesta nätverken prioriterade de stora och resurskrävande verksamheterna inom förskola, skola, vård och omsorg. I sitt arbete har kommunerna fokuserat på vad som kan kallas ”Best practice”, dvs. det några kommuner har lyckats bäst med kan även andra lära av och genomföra. I den första fasen har kommunerna använt nyckeltal från KOSTRA (se vidare Bilaga 2) och resultat från brukarundersökningar som genomförts i projektet. Efter jämförelser och analyser har respektive kommun i en andra fas

tagit itu med att arbeta med de brister som hittats. Många kommuner har kommit fram till likartade åtgärder. Exempel på dessa är:

- serviceförklaringar för att förbättra dialogen med brukarna
- fördjupade studier av kostnadsstrukturen inom skolan
- fördjupade analyser av förhållandet mellan institutionsboende och hemtjänst och mixen av dessa
- medarbetarkartläggningar
- förbättra sin analyskompetens
- tidsstudier för att öka brukartiden i hemtjänsten

Konkreta effekter av nätverken är skillnader i KOSTRA-nyckeltal för skolan mellan 2003 och 2001 för kommuner som deltagit i nätverken och gentemot kommuner som inte har deltagit. I sin slutrapport tar KS upp några huvudtendenser i mätbara skillnader förefter för deltagande kommuner och övriga kommuner. Nätverkskommunerna använde t.ex. 2001 i genomsnitt något mer resurser till skolan än andra kommuner. För perioden 2001–2003 uppvisar nätverkskommunerna en lägre utgiftsökningstakt och utgiftsnivån för skolan är i nätverkskommunerna något lägre än andra kommuner 2003.

Faktorer som har spelat in för framgång i kommunerna har varit:

- Fokusering, förankring, information, prioriteringar, involvering av lokala politiska beslutsfattare och av medarbetarna

Faktorer som varit viktiga för projektet som helhet har varit:

- Avtalet mellan staten och KS kom i rätt tid – och det är ordentligt förankrat i KS
- Att nätverkmodellen är anpassad för olika kommuner

Erfarenheter från projektet visar att 90 procent av de kommuner som deltagit bedömer att de fått ökad kompetens för styrning och uppföljning av de kommunala tjänsterna, två tredjedelar bedömer att styrnings- och uppföljningssystemen har blivit mer utvecklade och att de har fått en ökad fokusering på brukarna. Innebörden av den ökade kompetensen tror man kommer att kunna omsättas i bättre och mer prioriterade insatser för de kommunala skattemedlen.

3.4.3 Stöd för benchmarking till samtliga kommuner och landsting

Flera av de kommunala jämförelsegrupper som finns vittnar om att nyckeltalen över tid tenderar att gå mot mer lika nivåer i de deltagande kommunerna, och att den positionering som jämförelserna utgör ger värdefull information till den kommunala styrningen. I vilken grad som de alltmer lika nyckeltalen beror på faktiska utjämningar hos verksamheterna eller på att datainsamlingen till nyckeltalen blivit allt bättre är förstås svårt att avgöra. Också de landsting som deltar i NYSAM finner att arbetet ger ledningsinformation som annars inte uppstår.

Jämfört med det breda norska projektet *Effektiviseringsnettverkene* måste ändå de svenska jämförelsegruppernas verksamhet betraktas som fragmentarisk. Med en heltäckande ansats liknande det norska projektet skulle de systematiska jämförelsernas goda effekter komma alla kommuner och landsting till del. Kommittén föreslår därför att ett landsomfattande benchmarkingprojekt genomförs i samverkan mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting med syftet att via benchmarking förbättra kvalitet och produktivitet i kommunernas och landstingens verksamhet. Projektet bör pågå i tre år för att kunna nå alla kommuner och landsting på ett bra sätt. De norska erfarenheterna pekar på att inte alla kommuner, och landsting kan eller bör delta samtidigt under ett enda i dessa sammanhang kort år. Över tre år kan erfarenheter byggas upp, spridas och tas tillvara på ett sätt som kommer deltagarna bättre till del.

4 Kommundatabasens nytta och användbarhet

Förslag

- Åtgärder vidtas avseende tidigareläggning av insamling av den statistik som ligger till grund för Kommundatabasens nyckeltal så att dessa kan publiceras senast i mars året efter det verksamhetsår som nyckeltalen avser. De statistikansvariga myndigheterna gör nyckeltalens underliggande statistik tillgänglig för Kommundatabasen med minsta möjliga fördröjning så att databasens aktualitet förbättras.
- De statistikansvariga myndigheterna och Sveriges Kommuner och Landsting vidtar åtgärder så att nyckeltalen om landstingens finanser och verksamhet blir tillgängliga vid samma tidpunkt som motsvarande nyckeltal avseende kommunerna.
- Åtgärder vidtas avseende statistiken om verksamhet som finansieras av kommuner och landsting och genomförs i alternativa driftsformer, så att statistikens detaljeringsgrad motsvarar statistiken om verksamhet som drivs i egen regi.

4.1 Kommundatabasens målgrupp

Kommundatabasen är ett stöd för kommun-, landstings- och regionledningarnas styrning och uppföljning liksom för statens uppföljning av de nationella målen. Databasen erbjuder detta stöd dels genom sin utvalda uppsättning nyckeltal, dels genom de analysmöjligheter som systemet har direkt på Internet. Nyckeltalen är utvalda och konstruerade så att de viktigaste aspekterna av kommunsektorns obligatoriska verksamheter kan följas och värderas med en rad jämförelser och analyser såväl sektorsvis som sektorsövergripande.

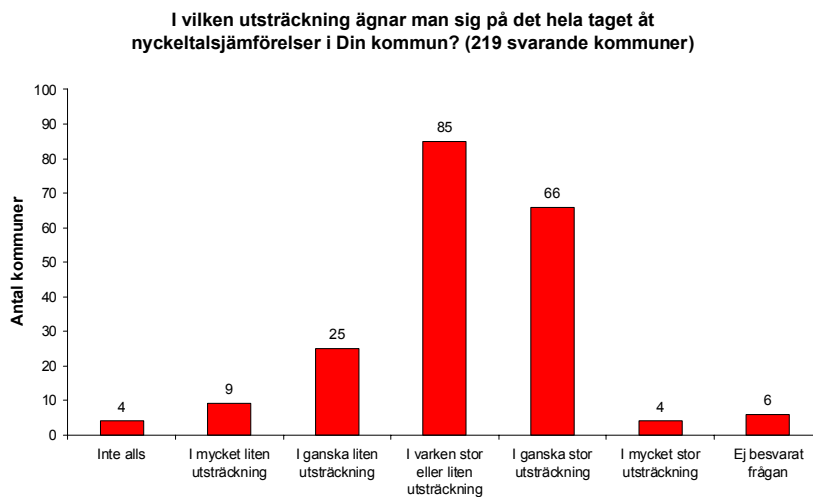
Kommundatabasens användare finns främst inom kommunernas, landstingens och regionernas ledningsfunktioner samt inom statens verksamheter för styrning och uppföljning av kommuner och landsting. Kommundatabasen är så konstruerad att användarna inte ska behöva ha särskilda tekniska eller statistiska kunskaper för utsökning av data från databaser och liknande. Kommundatabasens användargränssnitt är av samma typ som dagens vanliga webbplatser och fordrar därför inga särskilda förkunskaper för att enkelt kunna användas. Detta gör att i princip var och en inom Kommundatabasens målgrupp själv ska kunna vara dess användare även om det i praktiken kanske är andra personer inom ledningsfunktionerna som utför användningen av databasen. Det viktiga är att konstruktionen inte gör nyckeltalen svåråtkomliga genom en olycklig teknisk konstruktion.

Att Kommundatabasens primära målgrupp är olika ledningsfunktioner hindrar naturligtvis inte att den också är av intresse för medborgare i allmänhet, för media och för forskare m.fl. I den allmänna debatten uppmärksammas allt oftare kvalitet och produktivitet i välfärdssektorn varför Kommundatabasens nyckeltal kan förväntas bli brett använda.

4.2 Kommunernas användning av nyckeltal och av Kommundatabasen

Under oktober 2005 genomförde Kommunforskning i västsverige (KFi) en enkätundersökning riktad till alla kommuner där frågor ställdes om bl.a. styrningsmodeller och nyckeltalsanvändning. 219 kommuner besvarade enkäten, och frågan om i vilken utsträckning som kommunen använder sig av nyckeltalsjämförelser fick följande resultat:

Diagram 1

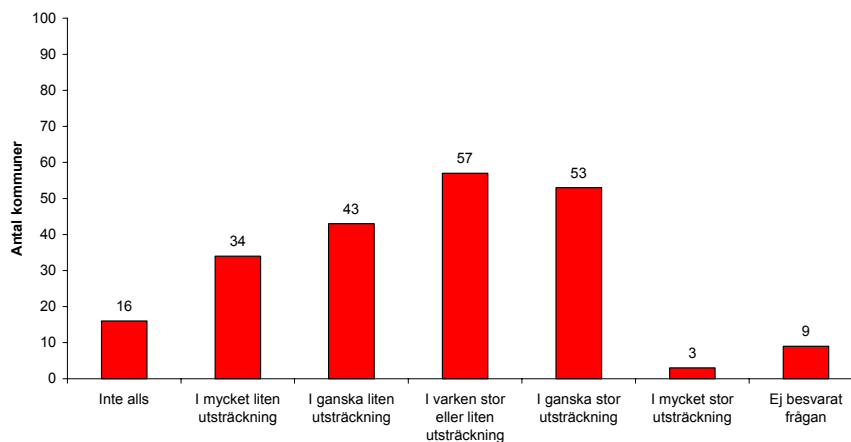


70 av 219 kommuner säger sig alltså tillämpa nyckeltalsjämförelser i ganska stor utsträckning eller mer. Om svaren gäller för alla kommuner så är detta knappt en tredjedel, 32 procent. Mer svårtolkade är de 85 kommuner, 39 procent, som anger varken stor eller liten utsträckning. Detta ger en bild av att jämförelser med nyckeltal inte är en särskilt utbredd eller djup verksamhet bland kommunerna.

Enkätfrågan om i vilken utsträckning som Kommundatabasen används för jämförelserna ger svar som ansluter ganska väl till den allmänna frågan om nyckeltalsanvändning:

Diagram 2

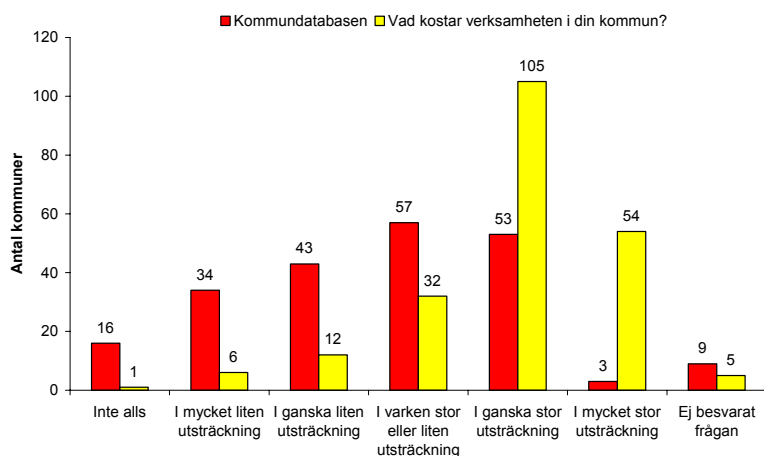
Var hämtas jämförelsenyckeltalen och i hur stor utsträckning används respektive källa? Diagrammet visar 215 svarande kommuner avseende Kommundatabasen



En dryg fjärdedel av kommunerna använder sig av Kommundatabasen i ganska stor utsträckning eller mer, och något färre använder den i mycket liten utsträckning eller inte alls. Kommundatabasen är sålunda känd hos de allra flesta, men inte använd i den omfattning som den borde. Som jämförelse kan användningssvaren för den årliga ekonomiska nyckeltalsboken *Vad kostar verksamheten i din kommun?* (VKV) som ges ut av Sveriges Kommuner och Landsting tillsammans med SCB föras in i diagrammet:

Diagram 3

Var hämtas jämförelsenyckeltalen och i hur stor utsträckning används respektive källa? Diagrammet visar 215 svarande kommuner avseende Kommun databasen respektive Vad kostar verksamheten i din kommun?



Över 70 procent använder VKV i ganska eller mycket hög utsträckning, vilket bekräftar utgivarnas erfarenhet av att boken är efterfrågad. VKV har etablerat betydelsen av nyckeltal på det ekonomiska området och har på det sättet berett väg för den ämnesmässigt bredare uppsättning nyckeltal som Kommun databasen omfattar.

4.3 Kommun databasens aktualitet

4.3.1 Bakgrund och förutsättningar

Nyckeltalen i Kommun databasen bygger på uppgifter från den officiella statistiken. Nyckeltalen består av flera komponenter vars data ofta är hämtade från olika statistikällor, t.ex. kombineras en kostnadsuppgift från SCB: s räkenskapssammandrag för kommuner med en antalsuppgift från SCB: s befolkningsstatistik eller med Skolverkets eller Socialstyrelsens verksamhetsstatistik. Ingen separat insamling av uppgifter till Kommun databasen sker utan uppgifter hämtas från existerande nationella insamlingar och respektive statistikansvarig myndighet är ansvarig för statistikinsamlingen. De

uppgifter som redovisas i Kommundatabasen är däremot inte att betrakta som officiell statistik:

En användare har inte rätt att själv sätta beteckningen Sveriges officiella statistik eller symbolen på statistik som användaren vidarebearbetar. Användaren ska på lämpligt sätt göras uppmärksam på att vid vidarebearbetningar av officiell statistik upphör statistiken att vara officiell. Bearbetningar av avidentifierade mikrodata, vidarebearbetningar av officiell statistik samt analyserande och tolkande text är inte heller att betrakta som officiell statistik. Producenten kan uppmana användaren att i källa ange att statistiken är en bearbetning av den eller den undersökningen som ingår i systemet för den officiella statistiken.¹

Under arbetet med uppbyggnaden av databasen har de i SOU 2001:75 föreslagna nyckeltalen kvalitetssäkrats i samarbete med de statistikansvariga myndigheterna och så entydiga definitioner som möjligt har skapats till respektive nyckeltal. Rutiner för alltmer automatisk överföring av data från aktuell statistikälla och beräkning av nyckeltalen i Kommundatabasen ingår som en del i databasens bakomliggande funktioner.

I många fall brister nyckeltalen i aktualitet vilket är en allvarlig brist som påverkar såväl användningen av Kommundatabasen i planerings- och budgetarbete som systematisk benchmarking negativt.

4.3.2 Insamling och publicering av statistik till nyckeltalen

Kommuner och landsting är skyldiga att lämna uppgifter till den officiella statistiken enligt lagen (2001:99) om den officiella statistiken och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. Uppgiftsinsamlingen sker vid de tidpunkter och på det sätt som fastlagts av den statistikansvariga myndigheten i föreskrifter och allmänna råd för uppgiftslämnande.

De insamlade uppgifterna granskas och kontrolleras i samband med insamlingen och av den statistikansvariga myndigheten innan offentliggörande sker. Den statistikansvariga myndigheten avgör när statistiken håller tillräcklig kvalitet för att offentliggöras på Internet eller i tryckt form.

Uppgiftslämnandet är en omfattande uppgift för kommuner och landsting vilket gör att många uppgiftslämnare inte mäktar med att

¹ Ett råd för den officiella statistiken inrättades vid SCB 2003 som skall behandla principiella frågor om den officiella statistikens tillgänglighet, kvalitet och användbarhet samt frågor om att underlätta uppgiftslämnandet. (Rådet för den officiella statistiken, Riktlinjer för beslut om innehåll och omfattning av den officiella statistiken. punkt 18)

lämna uppgifterna vid önskad tidpunkt och med godtagbar kvalitet. Statistikinsamlingen blir därmed försenad och statistikansvariga myndigheter måste lägga ned ett omfattande arbete på kontroller, granskning och upprättningsarbete i samband med insamlingen. Bland annat tas ett stort antal återkontakter med uppgiftslämnarna innan uppgifterna kan anses hålla tillräckligt hög kvalitet för att publiceras i SoS (Sveriges officiella statistik).

Hindren för en snabbare produktion och publicering av nyckeltal i Kommundatabasen beror således dels på svårigheterna för uppgiftslämnarna att lämna korrekta uppgifter kort efter avslutat verksamhetsår, dels på statistikansvariga myndigheters arbetsprocess för insamling och publicering av den officiella statistiken. Ett nyckeltal inom ett givet område kan i dag i praktiken inte publiceras i Kommundatabasen innan motsvarande statistikuppgift offentliggjorts av den ansvariga myndigheten. Detta innebär att även om det statistiska underlaget till ett nyckeltal finns insamlat, måste myndighetens kontroll av data och vidareförädling av uppgiften till den statistik som myndigheten offentliggör som officiell statistik göras innan uppgiften kan användas som ett nyckeltal i Kommundatabasen.

4.3.3 Snabbare publicering av nyckeltal är möjlig

Enligt förslagen i SOU 2001:75 ska staten stödja kommunerna att tidsmässigt prioritera uppgiftsinlämning bland annat så att kommunerna i ökad utsträckning kan integrera uppgiftslämnandet med sin egen periodiska uppföljning t.ex. i form av bokslutsarbete och delårsrapporter samt att insamling allt mer sker med automatik och elektroniskt. Staten föreslås påskynda den tekniska utvecklingen genom aktivt samarbete om rationella insamlingsmetoder med de dataleverantörer som kommunerna använder. I praktiken har dock RKA haft små möjligheter att påverka de statistikansvariga myndigheternas arbete med insamlingen av den officiella statistiken. Myndigheterna lägger också själva ned ett stort arbete på att på olika sätt underlätta för uppgiftslämnarna att lämna uppgifter till den officiella statistiken.

Kommundatabasen ska i första hand innehålla nyckeltal och jämförelsetal för enskilda kommuner och landsting. Därför behöver inte med nödvändighet uppgifter för alla vara insamlade och färdiggranskade innan en enskild kommuns eller landstings uppgift

publiceras. Ett alternativ till dagens rutiner vore att Kommundatabasen, innan den officiella statistiken publiceras av den statistikansvariga myndigheten, fick tillgång till de uppgifter som behövs för beräkning av de aktuella nyckeltalen när de kommit in och granskats för varje enskild kommun. Detta kan dock förväntas medföra högre kostnader för de statistikansvariga myndigheterna. Nyckeltalen kan därefter publiceras som preliminära nyckeltal i den takt de inkommit under tiden före den angivna publiceringstidpunkten för den officiella statistiken. Detta är ett tillvägagångssätt som med framgång används i Norge och som också visat sig vara kvalitetshöjande för de enskilda kommunernas lämnade uppgifter.

Rådet för den officiella statistiken skulle på flera sätt kunna medverka till en snabbare publicering av uppgifter i Kommundatabasen. Publicering av nyckeltal som bygger på preliminär statistik kan, enligt Rådet för den officiella statistiken, jämföras med ett offentliggörande av preliminära uppgifter och följa kraven för detta som anges i Riktlinjer för beslut om innehåll och omfattning av den officiella statistiken. Användarna bör i anslutning till publicering av preliminära uppgifter informeras om att statistiken kan komma att revideras respektive att den är reviderad. Rådet för den officiella statistiken kan också i sin roll av samordnare av den officiella statistiken understryka vikten av att den produceras snabbare.

Ytterligare ett sätt att få en snabbare insamling av uppgifter är att öka statusen på statistikarbetet i kommuner och landsting. Att lämna uppgifter till den officiella statistiken ska kunna ses som en prioriterad uppgift. Detta underlättas när uppgiftslämnaren själv ser en tydlig nytta av arbetet vilket blir följden om uppgifterna efterfrågas och används. Bland andra visar Göteborgsregionen att behovet av nyckeltal finns, men att man i brist på aktuella relevanta data hellre arbetar med att ta fram och vidareförädla sin egen statistik till nyckeltal än att invänta de nationella jämförelsetalen.

4.4 Förbättrad aktualitet för statistiken om landstingen

I samband med den statistikreform som trädde i kraft i mitten av 1990-talet fördelades ansvaret för den officiella statistiken på 25 statliga myndigheter. Riksdagen har beslutat att det ska finnas officiell statistik för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. Regeringen avgör i enlighet med riksdagens beslut inom vilka ämnesområden och statistikområden det ska produceras offi-

ciell statistik och vilka myndigheter som ska ha ansvar för statistiken. Sedan 2004 gäller att de statistikansvariga myndigheterna är rekommenderade att anmäla förslag om ändringar avseende ämnesområden, statistikområden och ansvariga myndigheter till Rådet för den officiella statistiken. Rådet redovisar årligen en förteckning över ämnesområden, statistikområden, statistikprodukter och statistikansvariga myndigheter (SCB, Sveriges officiella statistik, bilaga 2). I sammanställningen nedan redovisas den officiella statistiken för de ansvarsområden som är relevanta för nyckeltalen i Kommundatabasen.

Sammanställning av officiell statistik efter ämnesområden i Kommundatabasen

Officiell statistik/innehåll	Ansvarig myndighet
Hälsa och sjukdomar	Socialstyrelsen
Hälso- och sjukvård	Socialstyrelsen
Dödsorsaker	Socialstyrelsen
Individ- och familjeomsorg	Socialstyrelsen
<i>däri statistikprodukter ekonomiskt bistånd</i>	
Äldreomsorg	Socialstyrelsen
<i>däri statistikprodukter kommunala insatser</i>	
Stöd och service till funktionshindrade	Socialstyrelsen
<i>däri statistikprodukter kommunala insatser</i>	
Skolväsende och barnomsorg	Statens skolverk
<i>däri statistikprodukter kostnader för barnomsorg och skolväsende</i>	
Kommunernas finanser	SCB
<i>däri statistikprodukt Räkenskapssammandrag för kommuner</i>	

Källa: SCB, Sveriges officiella statistik – årlig rapport 2004

Som framgår av sammanställningen ovan av den officiella statistiken saknas en tydligt angiven statistikansvarig myndighet för statistik över landstingens ekonomi och statistikprodukten Räkenskapssammandrag för landstingen på motsvarande sätt som finns för kommunernas finanser. Den statistik som gäller landstingens ekonomi insamlas av hävd av Landstingsförbundet genom ett räkenskapssammandrag som i stort motsvarar det som används för statistiken över kommunernas ekonomi.

Kommittén anser att det bör tydliggöras att statistik över landstingens ekonomi liksom statistik för hälso- och sjukvård ingår i den officiella statistiken och att statistikansvarig myndighet därmed också redovisas för den ekonomiska statistiken. Som en följd av ett tydliggörande av detta statistikansvar förväntas statistikens till-

gänglighet i termer av relevans och aktualitet bli densamma som motsvarande statistik avseende primärkommunerna. En fördjupad samverkan mellan Sveriges Kommuner och Landsting, som producerar en stor del av statistiken på området, och de statistikansvariga myndigheterna bör ske i detta syfte.

4.5 Förbättrad statistik om alternativa driftformer

Enligt direktivet skulle RKA analysera hur och i vilken omfattning statistik om verksamheter som bedrivs i alternativa driftformer kan samlas in. RKA lämnade den 31 mars 2003 förslag om statistikinsamling från alternativa utförare av kommunal verksamhet (se bilaga 3). Endast en liten del av förslagen har hittills realiserats genom en mindre utvidgning av uppgiftsinsamlingen i Räkenskapsammandragets avsnitt om specificering av driftredovisning.

Eftersom behovet av statistik om den verksamhet som utförs av alternativa utförare ännu inte är helt tillgodosett finns det anledning att ånyo aktualisera frågan. Kraven på statistik om den offentligt finansierade verksamhet som inte utförs av kommuner och landsting i egen regi har dessutom blivit ännu större det senaste året genom de arbeten som pågår med att beräkna den offentliga sektorns produktivitet och effektivitet (se kap. 5).

RKA föreslår därför att åtgärder vidtas avseende statistiken om kommunalt finansierad verksamhet som genomförs i alternativa driftsformer, så att statistikens detaljeringsgrad motsvarar statistiken om verksamhet som drivs i egen regi. Först när nyckeltalen fångar all verksamhet på ett likvärdigt sätt oaktat driftsform, blir jämförelserna rättvisande mellan kommuner eller mellan landsting där olika andelar av verksamheterna utförs i enskild regi.

5 Produktivitet och effektivitet i offentlig verksamhet

5.1 Produktivitetsberäkningar i offentlig sektor

Kontinuerliga uppföljningar av produktiviteten är en viktig del i det underlag som riksdag och regering behöver för bedömningar och avgöranden om rikets ekonomi. I Sverige publiceras för närvarande rikstäckande produktivitetsberäkningar för ekonomin av Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet. I långtidsutredningarna, som är ett centralt underlag för långsiktiga bedömningar av rikets ekonomi, diskuteras olika scenarier för tillväxt och välfärd med utgångspunkt från antaganden om produktivitetsutvecklingen.

Produktiviteten i ekonomiska termer definieras i princip som

Utfallet (output)/Insatsen (input) = produktiviteten,

dvs. relationen mellan vad som produceras och insatserna i form av till exempel arbete och kapital.

Möjligheterna, och svårigheterna, att mäta produktiviteten för verksamheter i den offentliga sektorn är väl kända. För att följa produktivitetsutvecklingen behövs uppgifter om värdet på utfallet och värdet på insatsen under ett antal år. Svårigheterna att mäta produktiviteten för den offentliga sektorn på motsvarande sätt som för näringslivet beror främst på att de tjänster och produkter som produceras inte kan prissättas på samma sätt som det kan göras avseende näringslivets produktion.

Den senaste samlade bilden av den offentliga sektorns produktivitet redovisades 1994 av Expertgruppen för offentlig ekonomi (ESO)¹. Det produktivitetsmått som där användes avser totalpro-

¹ Efter ESO-studiens samlade bild av den offentliga sektorns produktivitet har på sektorsmyndigheternas initiativ genomförts mätningar av produktiviteten för olika verksamheter, t.ex. Socialstyrelsens mätningar inom äldreomsorgen och barnomsorgen samt Landstingsförbundets mätningar inom sjukvården och Skolverkets effektivitetsstudier inom skolan. Dessa undersökningar kan dock inte sammanfogas till en bild av produktiviteten som kan gälla för hela den offentliga sektorn.

duktivitet (kostnadsproduktivitet) som är ett mått på produktionen i förhållandet till den totala resursinsatsen. Detta mått kan således beräknas även om ett pris på tjänsten, försäljningsvärdet, är okänt. Produktiviteten beräknades utifrån officiell verksamhetsstatistik och ekonomisk statistik från nationalräkenskaperna (NR). I allmänhet fanns då, liksom nu, endast grova mått på sektorns produktion tillgängliga, till exempel antal vård dagar, antal elever eller antal ärenden. Studierna visade därför framför allt utvecklingen av styckekostnaderna eftersom kvalitetsförändringar och andra förändringar i tjänsternas innehåll inte kunde beaktas.

5.2 Underlag för produktivetsberäkningar i offentlig sektor

Inom nationalräkenskaperna beräknas den offentliga sektorns produktion i fasta priser med kostnadsmetoden. Varje komponent av produktionsvärdet fastprisberäknas för sig och produktions- och förädlingsvärden i fasta priser blir lika med summan av dess komponenter. Detta innebär att utfallet = insatsen vilket ger en produktivetsutveckling som är noll.

För att förbättra förutsättningarna för att beräkna produktiviteten på motsvarande sätt i offentlig sektor som i näringslivet har EU ställt krav på medlemsländerna att redovisa beräkningar av volymindikatorer för *den offentliga produktionen* av individuella tjänster från och med 2006. För närvarande bedrivs detta arbete av nationalräkenskaperna (NR) i samråd med berörda sektorsmyndigheter. För att kunna följa volymförändringarna för den offentliga sektorns utfall måste man ta dels hänsyn till kvalitetsförändringar och andra förändringar i de ingående tjänsternas innehåll, dels kunna göra en korrekt sammanvägning av de olika deltjänsterna till det sammantagna utfallet på nationell nivå.

5.3 Produktivitet och effektivitet i kommunal verksamhet

Statsmakterna, likaväl som medborgarna, har i olika former diskuterat och ställt krav på bättre produktivitet och effektivare verksamhet i de offentliga tjänsterna allteftersom finanserna har strammats åt. Även om begreppen produktivitet och effektivitet i dagligt

tal ofta används synonymt och det i många fall är svårt att skilja dem åt är det viktigt att försöka särskilja dem när man överväger vilka beskrivningar och mått på utvecklingen som kan användas. Produktiviteten avser själva produkten eller prestationen, dvs. den vara eller tjänst som faktiskt produceras när den levereras. Effektiviteten å andra sidan avser resultat eller effekt av tjänsten eller varan för individ och samhälle i ett mer långsiktigt perspektiv. Produktivitet och effektivitet hänger dock nära ihop, och man kan säga att en god produktivitet oftast är ett villkor för att en god effektivitet ska kunna uppnås. Grovt uttryckt avser begreppen:

Produktivitet: Att göra saker rätt

Effektivitet: Att göra rätt saker

Begreppet offentlig verksamhet är inte helt entydigt. Från mitten av 1990-talet har det blivit vanligare att den verksamhet inom skola, vård och omsorg som är offentligt finansierad utförs av privat ägda företag och organisationer. Kommunen eller landstinget har fortfarande ansvar för att tjänsterna tillhandahålls alla kommuninvånare och finansierar därför utförandet av tjänsten som läggs ut på entreprenad. Den kommunala administrationen har kostnader för upphandling av tjänsterna och för att hålla en beredskap för att alla invånare som behöver får tillgång till den aktuella tjänsten. Den verksamhet som inte utförs av kommunen/landstinget ingår där emot inte i NR:s beräkningar av volymindikatorer för den offentliga produktionen av individuella tjänster.

Inom myndigheter och förvaltningar med ansvar för de kommunala verksamheterna som skola, vård och omsorg pågår kontinuerligt utvecklingsarbeten för att bedöma verksamheternas produktivitet och effektivitet. Syftet är främst att få bättre underlag för att följa upp och utvärdera reformer inom ansvarsområdet, förbättra själva verksamheten och därmed också bidra till en optimal resursanvändning inom sakområdet.

Tonvikten i myndigheternas analyser ligger oftast på själva verksamheten, och de ingående tjänsternas mål och innehåll, medan frågan om tjänsten ska räknas till offentlig verksamhet eller ej har mindre betydelse.

Med ett annat perspektiv, t.ex. vad gäller en kommuns eller ett landstings resursanvändning, är dock frågor om vem som faktiskt utför själva tjänsten en central fråga. Detta framgår bland annat av diskussionerna om huruvida offentliga och privat ägda utförare av

tjänster är mest effektiva och i många kommuner läggs verksamheter ut på entreprenad till privat ägda företag efter ett antagande att de då utförs med högre produktivitet.

Jämförelser av produktivitet och effektivitet mellan olika utförare av de offentligt finansierade verksamheterna är därför viktiga att göra. För att sådana jämförelser ska ge rättvisande resultat måste man dels på något sätt ta hänsyn till att kommunens ansvar för verksamheterna inte är det samma som det privat ägd företags verkställande av själva utförandet, dels kontrollera att de som nyttjar tjänsten inte skiljer sig åt i väsentliga avseenden som t.ex. vårddyngd, särskilda behov etc.

5.4 Produktivetsbedömningar i praktiken

De begrepp och definitioner som diskuteras i de förekommande olika beräkningsansatserna är inte alltid formulerade på samma stringenta sätt som inom den ekonomiska statistiken men de företeelser som avses belysas är i grunden desamma. Vissa villkor för att beräkningar av produktivetsutvecklingen inte ska leda till felaktiga slutsatser kan anges i generella termer:

Tjänsten eller prestationen produktivetsberäkningen avser måste definieras på ett tydligt sätt, och de använda volymmåtten måste entydigt motsvara prestationerna. Till exempel kan volymen "hemtjänst" inte korrekt mätas i antalet beviljade hemtjänststimmar utan bör gälla antalet utförda hemtjänststimmar. Även innehållet i hemtjänst kan variera både mellan äldreomsorgstagare inom en kommun och mellan kommuner.

Resursinsatserna måste vidare avse just den definierade tjänsten, t.ex. om beräkningarna avser grundskolan ska inte lärarinsatser och övriga resurser för särskolans elever och förskoleklass ingå.

För att kunna följa utvecklingen av produktivitet och effektivitet är det, precis som på makronivå i den ekonomiska statistiken, nödvändigt att innehållet och kvaliteten i de aktuella prestationerna är kända och justeringar för förändringar kan göras. I praktiken är det mycket svårt att justera produktionsvärdet för förändringar i kvalitet och innehåll, och det är därför i dag nödvändigt att beskriva sådana förändringar vid sidan av de produktivetsförändringar som uppmätts, för att en mer rättvisande bild ska kunna ges.

Kommunala verksamheter och tjänster består av ett flertal prestationer eller delprodukter som produceras. Så till exempel utgörs

äldreomsorgen av hemtjänst, av särskilt boende, av öppenvård m.m. och gymnasieskolan av undervisning på nationella program, individuella program, resor och skolmåltider etc. Fördelningen mellan dessa olika prestationer kan förändras såväl mellan åren som i enskilda kommuner vilket förändrar innehållet i tjänsten. Vårdtyngden för de äldre personerna i äldreomsorgen och förlängning av antalet skolår eller ökning av timantalet i skolan kan också ses som förändring av innehållet.

Kvaliteten för en verksamhet och tjänst består av ett flertal olika egenskaper som mer utförligt diskuteras i kapitel 6. En del uppgifter som belyser kvaliteten finns i den officiella statistiken, medan en del endast finns i kommunernas och landstingens interna verksamhetsuppföljningar. För att få en täckande uppfattning om en verksamhets kvalitet behöver också brukarnas och kommuninvårnarnas uppfattning om kvaliteten följas upp på olika sätt.

5.5 Styckekostnader används vid beräkningar av produktivitet

Nyckeltal som redovisar kostnadsutvecklingen i relation till verksamhet, t.ex. kostnad per elev för undervisning, används ofta som ett enkelt uttryck för produktivitetsförändringar. Styckekostnader som grundar sig på kommuners och landstings bokslutsstatistik redovisas i den officiella statistiken för ett flertal olika verksamheter inom vård, skola och omsorg. Givet att man tar hänsyn till löne- och prisutvecklingen kan styckekostnadens utveckling, eller måttet inverterade styckekostnader som oftast används, ge en viss indikation på produktivitetsutvecklingen för en verksamhet. För att sådana mått ska kunna ge en rättvisande bild bör man också kunna fånga kvaliteten i insatserna och funktionstillståndet för de personer som omfattas av tjänsterna.

I de flesta fall är dock utvecklingen av styckekostnader i fasta priser ett alltför förenklat mått för att kunna användas för påståenden om verksamhetens produktivitet och effektivitet vilket följande exempel visar: producerar kommunen lika många, eller fler, förskoleplatser för en lägre kostnad i år än tidigare år kan produktiviteten antas vara god och vice versa. Men, för att peka på komplexiteten i frågan, man måste ta hänsyn till flera aspekter på förskoleverksamheten när man diskuterar produktiviteten. Har personaltätheten förändrats och vad betyder det för kvaliteten? Har

gruppstorlekarna förändrats? Har t.ex. modersmålundervisningens volym förändrats? Har förhållandet mellan familjedaghem, daghem och öppen verksamhet förändrats? Svarar innehåll och kvalitet i förskoleverksamheten mot den barnomsorg som barn, föräldrar och andra berörda vill ha? För offentliga tjänster saknas den marknad som ger ett samlat svar på sådana frågor i form av ett pris.

Styckekostnader kan däremot bättre användas för att väga samman de olika delprestationer som sammantaget ger den aktuella verksamheten eller tjänsten. Till exempel består gymnasieskolan av ett flertal program som kräver olika stora resursinsatser och antal elever på programmen varierar år från år. Eftersom marknadspriser på prestationerna saknas kan ett års sammantagna styckekostnader användas för prestationen istället för att väga samman de olika prestationernas volymer till en total prestationsvolym. En fastprisberäkning av den totala prestationsvolymen, dvs. verksamheten eller tjänsten, kan då ske genom att de olika prestationernas volym (uttryckt i antal inskrivna, antal vård dygn etc.) för respektive år multipliceras med styckekostnaden från samma år och användas vid beräkningen av kostnadsproduktiviteten.

5.6 Statistikunderlaget måste förbättras

Kunskaper om hur man på olika sätt och på olika verksamhetsnivåer kan belysa den offentliga sektorns produktivitet finns i teorin och modeller för beräkningar av produktiviteten kan tas fram. Däremot saknas tillräckligt underlag för att i praktiken kunna redovisa produktivitetens utvecklingen på ett tillförlitligt sätt. Detta beror främst på att många tjänster som produceras inom den offentliga sektorn är oklart definierade och förändras över tid och/eller skiljer sig åt mellan kommuner och landsting och utförare. Som ett exempel kan nämnas oklarheten om vad som faktiskt ingår i äldreomsorgen i olika kommuner och vid olika tidpunkter. Vad som är ett önskvärt resultat för vissa verksamheter till exempel inom individ- och familjeomsorgen kan också diskuteras och det finns få mått som redovisar vad som produceras inom detta område.

Sammanfattningsvis saknas statistiska uppgifter som mäter det som man avser mäta inom många verksamhetsområden, statistiken är inte alltid konsistent och uppgifter om en prestation på en verksamhetsnivå motsvaras i många fall inte av kostnadsuppgifter på samma nivå. Lokalt finns i kommuner och landsting ofta mer

detaljerade uppgifter om vad som utförs och vad olika tjänster kostar kommunen än hos sektorsmyndigheter och i nationella statistikdatabaser.

För att få tillgång till statistikuppgifter som kan användas för att tillförlitliga produktivitetsberäkningar måste såväl ansvariga för samordningen av den officiella statistiken, statistikansvariga myndigheter samt förvaltnings- och verksamhetsansvariga i kommuner och landsting delta i arbetet med att ta fram tillförlitligt underlag.

5.7 Studier på lokal nivå stimulerar till ökad produktivitet och effektivitet

Ur både kommunalt och samhälleligt perspektiv finns goda argument för att utveckla metoderna för att mäta produktivitet och effektivitet i kommuner och landsting. Genom jämförelser, kan nya kunskaper och insikter om hur de kommunala tjänsterna bedrivs öka effektiviteten i verksamheten. På sikt skulle nyckeltal om produktivitet kunna skapas och ingå i Kommundatabasen. Som ovan diskuterats är den statistiska grunden för beräkningar av produktivitetsmått av stor betydelse för trovärdigheten i uppgifterna.

I finansplanen i budgetpropositionen för 2006 skrivs:

Regeringen kommer att ta initiativ till ett nytt produktivitetsprojekt vars uppgift är att analysera hur framtidens välfärd kan finansieras och presentera förslag på hur produktiviteten inom den offentliga sektorn ska öka.

Kommittén stöder ett sådant projekt och anser att RKA bör ta en aktiv del i arbetet med att ta fram nyckeltal som avser produktivitet för kommuner och landsting.

6 Kvalitet i kommunal verksamhet

Förslag

- Kommunerna rekommenderas att använda den standardiserade attitydundersökning avseende invånares och brukares attityder till kommunal service som kommittén arbetat fram. För socialtjänstens verksamheter krävs dock ytterligare metodutveckling.

6.1 Kvalitetsbegreppet

Liksom nyckeltalsanvändningen har frågor om kvalitet och kvalitetsstyrning, kvalitetsanalys och kvalitetsutveckling sitt upphov i tillverkningsindustrin. Ursprungligen var fokus på kvaliteten i själva tillverkningen av varor, för att minska antalet kassationer. På en öppen marknad är det viktigt för företagets överlevnad att de produkter som kommer ut på marknaden är av sådan kvalitet att den svarar mot kundens krav och förväntningar och betalningsvilja. Intresset för kvaliteten kom därför till en början att inriktas på själva produkten.

Vad är då kvalitet? Kvalitet är inte ett enkelt entydigt begrepp utan sammansatt av flera komponenter med olika abstraktionsnivå. Kvalitetsbegreppet kan jämföras med egenskaper hos ett objekt, men det ska vara goda och önskvärda egenskaper som tillskrivs objektet – kvalitet är ett positivt laddat ord. Kvalitet är ett relativt begrepp och definieras ofta som förmågan att tillfredsställa marknadens och kundens förväntningar, behov och krav.

En internationellt antagen definition på kvalitet¹ är ”alla sammanbundna egenskaper hos ett objekt eller en företeelse som ger dess förmåga att tillfredsställa uttalade och underförstådda behov”. En sådan allmän definition måste operationaliseras för att kunna tjäna

¹ Socialstyrelsen, *Vårdens värde. Var får vi för pengarna i vård och omsorg*, 2002.

som underlag för diskussioner om vilken kvalitet en viss verksamhet kan sägas ha, och för att kunna jämföra kvaliteten i en verksamhet med en annan.

Intresset för kvaliteten i tjänster har vuxit fram i takt med tjänstenäringarnas allt större betydelse i samhällsekonomin. För att de tjänsteproducerande organisationerna ska kunna hävda sig måste både själva processen att ta fram och leverera tjänsterna och tjänsten i sig, i likhet med varuproduktionen, vara av bra kvalitet.

Utmärkande för tjänsteproduktion är att tjänster är processer som till stor del består av interaktion mellan individer. Tjänster produceras och konsumeras samtidigt i ett omedelbart utbyte mellan individer och kan således inte lagras för senare leverans. För en stor del av tjänsteproduktionen gäller att den som konsumerar tjänsten (kunden, brukaren) på samma gång också är en del i produktionen av tjänsten och därmed direkt kan påverka kvaliteten. Enskilda individer värderar egenskaper på olika sätt, och olika organisationer utvecklar skilda normer och värderingar för vad som är god kvalitet. Begreppet kvalitet kan därför betraktas som både subjektivt och relativt.

Å andra sidan finns det även objektiva inslag i vad som kan anses vara god kvalitet för en tjänst – att bästa möjliga metod för dess produktion har använts. Så t.ex. finns det för många sjukdomstillstånd och diagnoser tydliga vetenskapliga belägg för hur de bäst ska behandlas. Tillämpningen av denna bästa metod kan då ses som ett objektivi t nödvändigt, men inte alltid tillräckligt, villkor för en god kvalitet i vården. Däremot finns ofta inte samma klara samband mellan en ”bästa metod” och en hög kvalitet inom omsorgs- och utbildningsverksamheterna.

Det finns ett flertal olika sätt att ringa in vilka kvalitetsaspekter som är relevanta för tjänsteproduktion i allmänhet. En utgångspunkt, som ofta används vid servicemätningar inom näringslivet, är att det är kunden/användaren som gör den slutliga kvalitetsbedömningen. Bakom detta perspektiv ligger ett antagande om att kunden på en marknad väljer den tjänst som har bäst kvalitet. I dessa sammanhang är image och varumärke centrala begrepp. Kundens attityder och uppfattning om tjänsten är då avgörande i valet även om den faktiska verkligheten inte stämmer med uppfattningen.

6.2 Kvalitet hos verksamheter och tjänster i offentlig sektor

Det är inte helt problemfritt att använda samma bedömningsgrunder för kvaliteten för de tjänster som produceras i den offentliga sektorn, finansierade av skattemedel, som för näringslivets tjänsteproduktion. Detta gäller särskilt om man låter samtida brukares krav och förväntningar på tjänsten bli alltför tongivande. Risken är att då att de mer långsiktiga mål som uppställts för verksamheterna och den professionella kompetens som finns i de tjänsteproducerande organisationerna kommuner och landsting kommer i skymundan. De mer långsiktiga målen och personalens kompetens kan resultera i en utformning av en tjänst som inte helt och direkt stämmer överens med den samtida brukarens akuta efterfrågan.

För de tjänster som bedrivs inom den offentliga sektorns olika verksamheter vård, skola och omsorg finns ingen egentlig kund i den bemärkelse att man köper tjänster. Det finns heller inte något pris för tjänsten på det sätt som när brukaren betalar ett pris fastställt på en öppen marknad. Den som använder, eller är beroende av tjänsten, har även begränsade möjligheter att välja en tjänst i stället för en annan som bedöms ha bättre kvalitet. Däremot finns det krav på dem som bedriver offentligt finansierade tjänster att detta ska göras med god kvalitet, och att verksamheterna också ska följas upp och utvärderas med hänsyn till kvalitetsaspekter.

Frågor om kvalitet i den offentliga sektorn utgår i allmänhet från hur verksamheten bedrivs med hänsyn till de förutsättningar som finns för verksamheten och vad man uppnår i verksamheten. I den offentliga verksamheten har de nationella målen en central funktion vid diskussion av kvaliteten och i många fall sätts också en hög grad av måluppfyllelse lika med en hög kvalitet. Vid överväganden och bedömningar av kvaliteten i den offentliga sektorns verksamheter och tjänster används ofta termer som strukturell kvalitet, processkvalitet och resultat kvalitet.

Strukturkvalitet avser kvalitet i resurser, förutsättningar och ramar till exempel resursfördelning, ekonomi, personaltäthet, personalkompetens, lokaler, gruppstorlekar etc.

Processkvalitet rör utförandet av tjänsten, till exempel arbetsätt, bemötande av brukare, innehåll och arbetsklimat.

Resultatkvalitet avser resultat och mål för verksamheten, det vill säga vad man uppnår med verksamheten och också huruvida man uppnår det man avsett att uppnå. Som exempel kan nämnas elever-

nas kunskaper och betyg, patientbesök, äldres levnadsstandard och livskvalitet.

Dessa aspekter finner också i stort sin motsvarighet i de kvalitetsaspekter som av hävd används för tjänsteproduktionen i näringslivet. Även *organisationsprofil eller varumärke* är där en viktig aspekt på kvalitet, vilket kan förstås med tanke på den stora betydelse kundens val har på en öppen marknad. I den offentliga sektorn, där kommuninvånarna ges allt större möjlighet att själv välja bland olika tjänster, är motsvarande frågor om profil och varumärke på väg att bli en allt viktigare kvalitetsaspekt att beakta.

6.2.1 Kvalitetsaspekter för skilda verksamheter och nivåer

En beskrivning av en tjänsts kvalitet omfattar således ett flertal aspekter. En förutsättning för den fortsatta diskussionen är att det klart och tydligt framgår vad kvalitet står för i den aktuella organisationen och att det finns en gemensam definition av kvalitet. Vilka egenskaper som faktiskt anses utgöra kvalitet beror på vad som är organisationens mål och vilka tjänster som utförs i organisationen och på olika nivåer och ansvarsområden. Detta kan ses som nödvändiga villkor för att det ska vara möjligt att bedöma om rätt saker görs på rätt sätt vid rätt tidpunkt, vilket också kan vara ett sätt att formulera vad kvalitet är.

I den offentliga sektorn styrs verksamheterna av riksdag och regering som formulerar de nationella målen för respektive verksamhet i lagar och förordningar. Sektorsmyndigheterna, Skolverket och Socialstyrelsen, har det övergripande ansvaret för uppföljning och utvärdering av de nationella målen för respektive verksamhet. Kommunerna och landstingen är i sin tur ansvariga för utförandet av verksamheterna på sådant sätt att de nationella målen uppnås. På utförandenivå i organisationerna finns ofta arbetsplaner och handlingsplaner som beskriver tjänsternas innehåll.

För att få underlag för bedömningar av vilka egenskaper som indikerar en god kvalitet behövs exakta beskrivningar om vilka tjänster som ska utföras på olika nivåer och formulerade mål för dessa. På nationell nivå kan kvaliteten i skolverksamheten till exempel bedömas utifrån uppgifter om de svenska elevernas kunskaper och färdigheter men också hur skolan har svarat mot värdegrund och andra mål, i sjukvården gäller uppgifterna hälsotillståndet och ohälsotal, i äldreomsorgen omfattar kvaliteten frågor om

äldre personers livskvalitet och så vidare. På nationell nivå är också fördelningsfrågor, såväl regionalt som mellan individer en central aspekt av kvaliteten.

För kommunledningen är det i princip samma kvalitetsaspekter som för den nationella nivån som är centrala för de olika verksamheter och tjänster kommunen har ansvar för, men frågan om hur kommunen organiserat sin verksamhet är också relevant. Förutom de nationella målen kan kvaliteten omfatta frågor om tillgänglighet till verksamheten, information och kompetensförsörjning. Det tillkommer dessutom aspekter som hur väl kommunen tillvaratar just sina medborgares intressen och liknande, dvs. en aspekt som ligger nära vad som ovan kallas profil och varumärke.

På förvaltningsnivå och på utförandenivå är det mer detaljerade verksamhetsbeskrivningar som ligger till grund för vilka aspekter som är viktiga för att kunna beskriva kvaliteten vid en viss tidpunkt. Verksamheterna beskrivs ofta i termer av flera specificerade tjänster som var och en har sina mål att uppfylla. Så omfattar t.ex. förskoleverksamheten vid en given förskola olika aktiviteter som måltider, grupplekar, fri lek, samtal med föräldrar och barn med mera.

6.3 Kvalitetsbedömningar i praktiken

Komplexiteten i begreppet kvalitet medför att det oftast behövs flera mått för att belysa kvaliteten. Mot bakgrund av detta verkar det olämpligt att särskilt utnämna enskilda nyckeltal eller mått som just kvalitetsmått. En nackdel med att framhålla ett särskilt mått som kvalitetsmått kan vara att man därmed sätter fokus på just den aspekten av kvalitet och därmed minskar intresset för att belysa den totala kvaliteten mer allsidigt.

En viktig del i de norska effektivitetsnätverken var att kartlägga kvaliteten för de aktuella verksamheterna. Man arbetade både med mått på den upplevda kvaliteten, dvs. brukarens subjektiva bedömning av tjänstens kvalitet, och med objektiva mått på kvalitet, som till exempel antal besök, lärartäthet, antal klagomål etc. Vilka mått som bedömdes vara ett objektiva mått var olika för verksamheterna beroende på skilda verksamhetsmål.

Sektorsmyndigheterna i Sverige är ansvariga för att följa kvalitet och måluppfyllelse i respektive verksamhet och även här varierar de mått och mätmetoder som används för olika verksamheter bero-

ende på tjänsternas innehåll och omfattning. Bland annat har det visat sig att det är mycket svårt att få en tillförlitlig bild av kvaliteten i sådana verksamheter som endast riktar sig till ett fåtal personer och sådana verksamheter där personerna inte själva valt att delta utan istället är föremål för åtgärder beslutade av andra.

6.3.1 Kvalitetsindex

För att bedöma en verksamhets kvalitet behöver flera aspekter beaktas och därmed också flera mätetal. Svårigheten är att sammanväga dem till ett sammanfattande uttalande om kvaliteten. Rent generellt gäller då att kombinera olika mått som uttrycker de goda egenskaperna. Ofta försöker man väga samman måtten till ett samlingsmått, ett kvalitetsindex, men detta är problematiskt dels för att de olika delarna har olika betydelse och därmed bör ges olika vikt i indexet, dels därför att sambanden mellan de olika delmåtten är mer eller mindre okända. Vid en indexberäkning bör också samtliga ingående mått vara kvantitativa och på intervallskalenivå, alltså en skala i vilken avstånden mellan olika skalvärden är lika stora genom hela skalan men där en absolut nollpunkt saknas. Bara skalor med likstora värdeavstånd kan på ett rättvisande sätt användas i indexberäkningar.

En annan metod är att med hjälp av så kallad triangulering² skapa ett nytt mått som kan uttrycka kvaliteten på tjänsten. Att observera är att det mått på kvalitet som avses ge den samlade kvalitetsbedömningen inte självklart behöver vara ett kvantitativt mått – ofta blir resultatet ett kvalitativt mått med ett färre antal klart avgränsade klasser eller kategorier av typen ”Mycket god kvalitet”, ”Ganska god kvalitet”, ”Ganska dålig kvalitet” och ”Mycket dålig kvalitet”.

6.3.2 Kvalitetsindikatorer

Fler kvalitetsindikatorer för kommunal service behöver utvecklas och föras till den kommunala databasen. Kvalitetsmåtten bör åter spegla vad som följer av mål, lagstiftning och riktlinjer för verksamheten samt hur väl servicen motsvarar invånarnas och brukarnas

² Triangulering, triangelmätning, avser ursprungligen bestämning av punkters läge på jordytan med utgångspunkt från vissa fasta stödpunkter i ett triangelnät. Metoden används främst vid kartframställning. I överförd bemärkelse avser triangulering försök att belysa samma fenomen på olika sätt, med hjälp av olika metoder, mått och målgrupper.

förväntningar och krav. Indikatorerna ska kunna användas tillsammans med nyckeltal för verksamhet och kostnader och därigenom ge en bild av vad man får för de resurser som används.

I många fall, då ett fenomen är svårt att definiera och mäta, använder man istället andra uppgifter som kan anses påvisa det underliggande mer svårångade fenomenet. Med hjälp av sådana indikatorer önskar man få information om förändringar i de fenomen som beskrivs. Eftersom kvalitetsbegreppet är ett svårångat begrepp kan ett sätt vara att följa kvalitet och kvalitetsförändringar i en viss verksamhet utifrån vissa fastställda indikatorer. Vilka indikatorer på kvalitet som är relevanta är beroende av den aktuella verksamheten vilket framgår av följande exempel från skolans respektive hälso- och sjukvårdens områden³:

Kvalitetsindikatorer för skolväsendet

Skolverket har i sin redovisning av uppdrag om nationella kvalitetsindikatorer⁴ föreslagit ett antal kvalitetsindikatorer för skolväsendet. Indikatorerna utgår från en relativt komplex definition på kvalitet som ser till hur väl verksamheten:

- uppfyller nationella mål
- svarar mot nationella krav och riktlinjer
- uppfyller andra uppsatta mål, krav och riktlinjer, förenliga med de nationella
- kännetecknas av en strävan till förnyelse och ständiga förbättringar utifrån rådande förutsättningar.

För vardera av skolformerna inom skolväsendet föreslår Skolverket ett antal kvalitetsindikatorer, flertalet grundade på den officiella statistiken. Vilka uppgifter som ska räknas till kvalitetsindikatorer är inget på förhand givet utan ses som resultatet av ett val, och indikatorerna bör accepteras både av användare och producenter för att uppnå största möjliga legitimitet. En del av kvalitetsindikatorerna avses också bygga på Skolverkets genomförda attitydmätningar "Attityder till skolan". De av Skolverket föreslagna kvalitetsindikatorerna omfattar såväl förutsättningar för verksamheten

³ Fler exempel på kvalitetsindikatorer och mätningar av kvalitet finns, bl.a. har Socialstyrelsen arbetat med dessa frågor inom verksamhetsområdena äldreomsorg, stöd till funktionshindrade och individ- och familjeomsorgen.

⁴ Skolverket, Redovisning av regeringsuppdrag, Dnr 70-2004:00850

och arbetet/processen som resultatet av verksamheten. Sammanlagt beskrivs 140 kvalitetsindikatorer för skolväsendet. Kvalitetsindikatorerna för grundskolan och gymnasieskolan är mest utbyggda och omfattar också uppgifter från attitydundersökningarna. Motsvarande attitydundersökningar föreslås genomföras för alla skolformer så att sådana uppgifter kan komplettera de övriga kvalitetsindikatorerna.

Kvalitetsindikatorer för hälso- och sjukvården

Socialstyrelsen betonar i sitt förslag till övergripande kvalitetsindikatorer inom hälso- och sjukvården⁵ att en god vård av hög kvalitet och på lika villkor för alla medborgare är det yttersta kvalitetsmålet för all hälso- och sjukvård. Kvalitetsindikatorer är en viktig del i den kontinuerliga processen med kvalitetsarbetet och socialstyrelsen föreslår därför ett 60-tal övergripande kvalitetsindikatorer för uppföljning av kvaliteten.

Syftet med de kvalitetsindikatorer som föreslås är att de ska kunna användas för att redovisa hälso- och sjukvården och därigenom få ett underlag för politiska beslut, för sjukvårdshuvudmannen i planering och utveckling av vården och för kliniskt utvecklings- och förbättringsarbete. Indikatorerna ska vara tydliga, pålitliga, mätbara, accepterade och möjliga att registrera kontinuerligt i kvalitetssystem. De ska bygga på överenskomna och enhetliga definitioner. Indikatorerna avses också kunna vara ett underlag för benchmarking och utgångspunkt i utvecklings- och kvalitetsarbete på alla nivåer i hälso- och sjukvården.

Socialstyrelsen utgår från följande faktorer vid val av kvalitetsindikatorer:

- Relevans – kvalitetsindikatorn bör fokusera på vård med tillräckligt stor volym.
- Validitet – hänsyn måste tas till i vilken utsträckning indikatorn verkligen mäter vårdens kvalitet respektive speglar skillnader i patientsammansättning och organisation. Process och strukturmått bör vara evidensbaserade.
- Mätbarhet – indikatorn måste gå att mäta rent praktiskt samt vara tydligt och entydigt definierad.

⁵ Övergripande kvalitetsindikatorer inom hälso- och sjukvården – kunskapsöversikt 2001-12-20.

- Möjlighet att påverka – indikatorn bör mäta något som går att påverka t.ex. med sjukvårdens insatser.
- Tolkningsbarhet/entydighet – utfallet av mätningarna ska gå att tolka på ett otvetydigt sätt. Vad är bra och vad är dåligt? För varje enskild kvalitetsindikator ska anges var ribban bör ligga. Utgångspunkten bör vara evidensbaserad, aktuell kunskap och god medicinsk praxis.

Utgångspunkten för socialstyrelsens arbete med kvalitetsindikatorer är att identifiera och föreslå kvalitetsindikatorer med avseende på vårdkvalitet, tillgänglighet, patientens upplevelse och god hälsa för hela befolkningen. Genomgången av befintliga källor visar att några av områdena är relativt väl täckta medan andra områden helt saknar kvalitetsindikatorer. Uppbyggnaden och stödet till de så kallade nationella kvalitetsregistren⁶ har starkt bidragit till att förbättra arbetet med kvalitetsindikatorer. Indikatorer som speglar den patientupplevda kvaliteten och patientnyttan måste utvecklas ytterligare och registreras kontinuerligt i uppföljningssystemen, t.ex. i de nationella kvalitetsregistren.

6.3.3 Underlag till kvalitetsindikatorer

Sektorsmyndigheterna är, som tidigare nämnts, ansvariga för den statistik som behövs på nationell nivå för att kunna följa upp och utvärdera verksamheterna och dess kvalitet. Denna statistik som utgår från de uppgifter kommuner och landsting är skyldiga att lämna, kan också användas på olika nivåer i kommunens uppföljnings- och utvärderingsarbete. Sektorsmyndigheterna redovisar årligen resultat från sina uppföljningar av verksamheten i jämförelsetal för skola, vård och omsorg. Dessa redovisningar kan vara en utgångspunkt för verksamhetsansvariga nämnder och förvaltningar i kommunerna vid uppföljning och analys av aktuella förhållanden i den egna kommunens skolor och omsorg. För att få fram tillförlitliga indikatorer som ska kunna redovisas på kommun- och landstingsnivå behöver kunskap och erfarenheter från sektorsmyndig-

⁶ De nationella kvalitetsregistren utvecklades under 1990-talet och i början av 2000-talet fanns ett femtiotal kvalitetsregister. Ett kvalitetsregister bygger på att man inom berörd specialitet nått enighet om viktiga begrepp och kvalitetsindikatorer och ett register innehåller individbundna data om diagnoser, åtgärder och utfall. Med hjälp av registret kan man jämföra behandling och resultat för en viss diagnos och därigenom enklare förmedla ny medicinsk kunskap och bästa möjliga behandlingsmetod.

heterna, kommunsektorn, forskarvärlden och brukarorganisationer tas tillvara.

6.4 Kompletterande information om verksamheternas kvalitet

Kommunerna och landstingen samlar ofta in egna uppgifter för en anpassad uppföljning av kvaliteten i verksamheterna de ansvarar för. En central aspekt på tjänsters kvalitet är hur kunden eller brukaren bedömer den i olika avseenden. Försök att på nationell nivå mäta kvaliteten i termer av brukares uppfattning av kvaliteten i processen ger en mycket allmän, och därmed begränsad, information om inte resultaten från sådana undersökningar kan brytas ned och föras till en enskild kommuns verksamhet, och helst också vidare ner till enskilda verksamheter inom kommunen eller landstinget. Eftersom kommunen har rätt att själv utforma de processer som behövs för att uppfylla målen på det sätt som bedöms lämpligast är det också svårt att generellt skapa instrument som täcker alla förekommande processer.

6.4.1 Brukarundersökningar på lokal nivå

I kommuner och landsting genomförs ofta specialdesignade brukarundersökningar i form av enkätundersökningar som omfattar de frågor som är betydelsefulla för just den aktuella verksamheten. De som utför tjänsten tillsammans med dem som är brukare har oftast en god uppfattning om vad som är viktigast i det aktuella fallet. Även andra metoder har utformats inom de olika verksamhetsområdena, t.ex. fokusgrupper och intervjuer, och observationer av olika slag.

De aspekter på kvalitet som oftast beaktas vad gäller processkvalitet är hur brukaren/patienten känner sig bemött, vilken delaktighet denne har i tjänstens utförande, informationen omkring tjänsterna och hur utförandet av tjänsterna praktiskt fungerar t.ex. vad gäller tidhållning, noggrannhet och liknande. Eftersom brukarundersökningar bör ge återkoppling till den faktiskt utförda verksamheten vid en viss verksamhetsenhet i kommunen är uppgifterna specifika för den givna verksamhetsenheten. Analys och diskussion

av resultaten är därför en viktig del i kommunens kvalitetsarbete men uppgifterna lämpar sig sällan för generella nyckeltal.

6.4.2 Kommunens varumärke – ett slags kvalitetsindikator

Kommunledningen, med ett mer övergripande perspektiv på de kommunala verksamheterna, har även behov av information om hur såväl invånare som brukare uppfattar kommunens sätt att hålla med resurserna och sköta de kommunala verksamheterna i stort. ”De vi är till för” omfattar då inte enbart de som vid en given tidpunkt är brukare av en verksamhet utan även andra invånare som i ett annat skede kan bli brukare. Ur kommunledningssynpunkt är detta en kompletterande information som på sitt sätt också kan sägas beskriva kvaliteten på de kommunala verksamheterna som helhet.

De resultat som brukarundersökningar visar, t.ex. att alla brukarna vid en kommuns olika förskolor ger goda omdömen om förskolans verksamhet överensstämmer inte självklart med vad kommuninvånare och brukare anser om kommunens barnomsorg i stort. Många brukare kan vara missnöjda med att de fått flytta från en tidigare förskola som lagts ned eller har kanske aldrig fått plats i den förskola de helst ville gå i eller fått dålig information om alternativa möjligheter till barnomsorg etc. – dvs. sådana aspekter på kommunens sätt att sköta barnomsorgen som i regel inte tas upp i en brukarundersökning där det gäller hur just en specifik förskola fungerar.

En kommun är på flera sätt beroende av hur medborgarna imagevärt uppfattar kommunens och ledningens sätt att bedriva den kommunala verksamheten. En kommun vars invånare för fram uppfattningen att i den här kommunen fungerar den kommunala servicen verkligen bra; kommunen har en bra fungerande barnomsorg, Sveriges bästa skola eller en kommun som verkligen bryr sig om sina gamla kan sägas ha ett starkt, eller gott varumärke. Ett bra varumärke har alla nytta av, t.ex. när man vill utvidga näringslivet genom att dra till sig nyetableringar, få kompetent arbetskraft till kommunens olika verksamheter m.m. Många kommuner arbetar i dag med sin kommuns varumärke och att ”sälja kommunen”. Det viktiga är att skapa en positiv uppfattning om kommunen, men det är naturligtvis också viktigt att det finns täckning bakom det man visar.

Det är inte alltid så att invånarnas bild av sin kommun stämmer med den kommunledningen har fått genom den reguljära uppföljningen av kvaliteten i de kommunala verksamheterna. Verksamheten kan drivas helt enligt riktlinjerna och alla mål väsentligen ha uppnåtts, men kommuninvånarna kan ha en annan uppfattning – kanske grundade på negativa skrivelser i dagspressen av typen ”den svenska grundskolan är dålig, eleverna lär sig inget, lektionerna är kaotiska” eller bilder från något enstaka äldreboende med vanvårdade boende, dvs. iakttagelser som inte härrör från den egna kommunen. Kommunen kanske då borde satsa mer på information om hur olika verksamheter faktiskt fungerar i den egna kommunen för att förbättra sitt varumärke och på det viset mota bort en felaktig allmän bild.

6.4.3 Standardiserad attitydmätning

Rådet för kommunala analyser och jämförelser ska enligt direktiv 2002:91

kvalitetssäkra de drygt 150 nyckeltal som presenterades i betänkandet www.kommundatabas.NU – hur man med nyckeltal bättre kan analysera och jämföra kommunal verksamhet (SOU 2001:75)

11 st. av de i betänkandet föreslagna nyckeltalen avseende kvalitet i kommunal service förväntades baseras på attitydundersökningar. Attitydmätningar av medborgarnas och brukarnas uppfattning om den kommunala servicen bedömdes av utredaren kunna utgöra ett betydelsefullt underlag för att värdera kvaliteten i servicen, något som efterfrågas av både kommunledningarna och staten. I betänkandet sägs:

Den kommunala databasens särskilda kännetecken är att dess nyckeltal skall vara jämförbara mellan kommuner och över tid. Jag föreslår därför att standardiserade attitydundersökningar utvecklas som kan användas för att tillföra databasen kvalitetsmått i termer av brukar- och invånarbedömningar inom varje kommunalt verksamhetsområde. I mitt förslag till databas ingår elva nyckeltal som återger resultat från sådana standardiserade attitydundersökningar. (SOU 2001:75 sid. 53)

I betänkande 2001:75 gavs förslag till hur standardiserade frågeformulär skulle kunna se ut för attitydmätningar bland brukare som vid mättillfället nyttjade den aktuella tjänsten på några av de obligatoriska verksamhetsområdena, dvs. en delaspekt av utreda-

rens förslag. RKA har därefter gått vidare med fullt genomförda provundersökningar i tre kommuner där såväl invånare i allmänhet som brukare tillfrågades.

Syftet med provundersökningarna var att standardisera en komplett undersökning från urval och frågeformulär till färdiga resultatpresentationer, och sedan produktifiera undersökningen genom ramavtal med leverantörer av attitydmätningar så att kommunerna skulle kunna avropa samma undersökning till fast pris. Härigenom skulle mätningarna gå till på samma sätt i olika kommuner liksom vid upprepade mätningar i samma kommun. Resultaten från attitydmätningar i flera kommuner och över tid skulle då gå att jämföra.

Provundersökningarna har visat att den ursprungliga idén att attitydmätningar skulle kunna utgöra grund för sådana kvalitetsnyckeltal som avsågs i SOU 2001:75 inte går att fullfölja. De svarandes bedömningar av den kommunala servicen kan svårigen kopplas till faktiskt utförd verksamhet, utan bör istället ses som uppfattningar om, eller ”betyg” på, servicen. Svaren fungerar därför bäst som indikationer på hur väl kommunen kommunicerar sitt utbud och vilken bild som invånare och brukare har i stort av kommunens service. Undersökningsmodellen behöver utvecklas ytterligare innan den inlemmas i det statistiska systemet och därigenom blir föremål för obligatoriskt genomförande i alla kommuner. Provundersökningarna har också visat att man når för få brukare med erfarenhet av socialtjänstens verksamheter för att få en bild av hur verksamheten fungerar. Frågorna behöver anpassas till att endast en liten andel medborgare känner till eller har egen erfarenhet av socialtjänsten. Det är också viktigt att åtgärder vidtas för att minska det stora bortfall som proven visar att attitydundersökningarna riskerar att få.

Vid en gemensam genomgång av erfarenheterna från de tre provundersökningarna med företrädare för provkommunerna gjordes den samfälliga bedömningen att undersökningarna ger värdefull information till stöd för kommunledningarna. Man var överens om att undersökningsresultat av detta slag bör ses som ett ytterligare tillskott av ledningsinformation som kan sättas in i ett sammanhang av olika typer av information. Betraktad på detta sätt kan undersökningarna utgöra väsentliga bidrag till en samlad bild av kommunernas service, trots förhållandevis högt bortfall i provundersökningarna som medför större statistiska felmarginaler än vad som är önskvärt. Detta leder till bedömningen att när man i en

kommun ser behov av att komplettera ledningsinformationen med invånares och brukares sektorsövergripande bedömningar av den kommunala servicen skulle tillgång till standardiserade attitydmätningar vara betydelsefull. Sådana mätningar skulle genom känd tidsutdräkt, resultatform och kostnad smidigt kunna införas i kommunens ledningsarbete. Modellen lämpar sig i första hand för jämförelser inom den egna kommunen vid upprepade mätningar med visst mellanrum, och för jämförelser mellan kommuner. Undersökningsmodellen ska inte ses som en brukarundersökning utan som ett komplement till sådana. Utöver att brukarsvaren i modellen inte kan kopplas till faktiskt utförd verksamhet, blir antalet brukarsvar ofta så litet att gruppen inte bör särredovisas p.g.a. för stor statistisk felmarginal.

Mot denna bakgrund rekommenderar kommittén kommunerna att använda den modell för standardiserad attitydundersökning som provundersökningarna lett till efter modifiering av frågeformuläret avseende socialtjänstens verksamheter. Hur undersökningen är upplagd och ska genomföras beskrivs närmare i Bilaga 5. En undersökning genomförd på detta sätt ger värdefull information om invånarnas, brukarnas och de anhörigas attityder till de kommunala verksamheterna på övergripande nivå. Den enskilda kommunen behöver inte själv konstruera undersökningen, och när flera kommuner använt modellen kan dessa kommuner jämföra sig sinsemellan. Genom att modellen provats i några kommuner så är undersökningens brister och förtjänster kända. Dessutom är prisnivån för undersökningen känd vilket kan vara till hjälp för den upphandlande kommunen.

6.4.4 Attitydundersökningar på marknaden

Ett alternativ för kommunerna vad gäller attitydundersökningar, som erbjuds av opinionsinstitut på marknaden, är s.k. medborgarundersökningar och andra typer av allmänna attitydundersökningar, t.ex. omnibussar där flera olika intressen delar på frågerymmet och därmed kostnaderna. Den senare sortens undersökningar kan kommunen "haka på" och då få en uppfattning om vad kommunens medborgare anser i en viss fråga. De statistikansvariga myndigheterna genomför också intermittenta rikstäckande attitydundersökningar om vissa verksamheter, till exempel Skolverkets Skolbilsundersökningar och här ges ofta enskilda kommuner

möjlighet att vara med i undersökningen genom utvidgade urval. Även Svenskt Kvalitetsindex erbjuder möjligheter för enskilda kommuner att få en uppfattning om hur verksamheten fungerar i kommunen.

Ett annat alternativ är den typ av medborgarundersökningar, omfattande de stora kommunala verksamheterna, som bl.a. SCB utvecklat som komplement till sina Nöjd-Kundindex-undersökningar. Samtliga kommuner erbjuds att delta vid samma insamlingstillfälle vilket medför en lägre kostnad för kommunen än när varje kommun gör sin egen undersökning.

7 Förslag

- Ett benchmarkingprojekt genomförs i samverkan mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting med syftet att via systematisk benchmarking öka produktivitet och effektivitet i kommuner och landsting. Projektet beräknas pågå under tre år och omfatta samtliga kommuner och landsting.
- Åtgärder vidtas avseende tidigareläggning av den statistik som ligger till grund för Kommundatabasens nyckeltal så att dessa kan publiceras senast i mars året efter det verksamhetsår som nyckeltalen avser. De statistikansvariga myndigheterna gör nyckeltalens underliggande statistik tillgänglig för Kommundatabasen med minsta möjliga fördröjning så att databasens aktualitet förbättras.
- De statistikansvariga myndigheterna och Sveriges Kommuner och Landsting vidtar åtgärder så att nyckeltalen om landstingens finanser och verksamhet blir tillgängliga vid samma tidpunkt som motsvarande nyckeltal avseende kommunerna.
- Åtgärder vidtas avseende statistiken om verksamhet som finansieras av kommuner och landsting och genomförs i alternativa driftsformer, så att statistikens detaljeringsgrad motsvarar statistiken om verksamhet som drivs i egen regi.
- Kommunerna rekommenderas att använda den standardiserade attitydundersökning avseende invånares och brukares attityder till kommunal service som utredningen arbetat fram. För socialtjänstens verksamheter krävs dock ytterligare metodutveckling.

8 Konsekvensbeskrivning och finansiering

Det offentliga åtagandet

Vad gäller den fortsatta driften av Kommundatabasen är det fortsatta åtagandet och finansieringen prövad i Budgetpropositionen för 2006. Det föreslagna benchmarkingprojektet bedöms på sikt ge sådana positiva effekter att det är motiverat med en statlig finansiering. Erfarenheter från kommuner i kris visar att det fränsett externa händelser också finns interna förhållanden i kommunerna som har en negativ påverkan på den kommunala ekonomin. I boken *De fattiga och de rika*¹ nämns bl.a. brister i ledning och bristande kunskaper i ekonomi bland politiker. Även RKA:s egen analys av vilka kommuner som klarat balanskravet i *När kommunerna tappar balansen* visar att resultaten huvudsakligen beror på den kommunala ledningen. Genom deltagande i föreslaget benchmarkingprojekt kan kommuner och landsting få sina verksamheter genomlysta till stöd för styrning och uppföljning.

Kommunal ekonomi och demokrati

Ingen omedelbar påverkan på den kommunala ekonomin är att vänta som följd av kommitténs förslag. På sikt är målet att kommunerna ska sänka sina kostnader genom att öka användningen av nyckeltalsbaserade jämförelser och uppmärksamma goda exempel. I och med att databasen är öppen för alla kan allmänhet och media ta del av viktig och intressant information om såväl den egna som andra kommuner respektive landsting.

¹ Brorström, Björn och Siverbo, Sven Studentlitteratur 2002

Finansiering av förslagen

Finansieringen av kommundatabasens efterföljande huvudman *Rådet för främjande av kommunala analyser* regleras i avtal mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting (Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet i samverkan). Förslaget benchmarkingprojekt bedöms på sikt ha goda och positiva effekter för den kommunala styrningen och för de kommunala verksamheternas kvalitet och effektivitet. En ökad kunskap om den egna verksamheten och lärande av andra förväntas kunna bidra till en ökad förmåga till strategiska prioriteringar inom och mellan olika verksamheter. Kostnaden för projektet bedöms uppgå till ca 12 miljoner kronor för den föreslagna treårsperioden. I denna kostnad bedöms fem anställda rymmas, med kringkostnader som uppgår till 400 000 per år. En sådan dimensionering innebär att om samtliga kommuner och landsting deltar i projektet skulle var och en av de fem anställda ansvara för ca 10 nätverk. Detta motsvarar en halvering av resurstilldelningen i förhållande till projektet *Effektiviseringsnätverkene* i Norge, dvs. där ansvarade varje projektledare för 4–6 nätverk.



Beslut vid regeringssammanträde den 13 juni 2002

Sammanfattning av uppdraget

Ett råd tillkallas för att hantera frågan om utvecklingen av en kommunal databas. Rådet skall

- ansvara för att ett system tillskapas för att hantera informationen i databasen och som möjliggör att informationen finns tillgänglig på Internet,
- kvalitetssäkra de drygt 150 nyckeltal som presenterades i betänkandet www.kommundatabas.nu – hur man med nyckeltal bättre kan analysera och jämföra kommunal verksamhet (SOU 2001:75),
- vidareutveckla innehållet i databasen med ytterligare verksamheter för kommunerna,
- utveckla nyckeltal för landstingen,
- främja nyckeltalsbaserade analyser och jämförelser av kommunal verksamhet,
- lämna förslag om organisatorisk anknytning för databasen efter uppbyggnadsskedet.

Bakgrund

År 1998 tillsattes en arbetsgrupp inom Regeringskansliet, Arbetsgruppen för utvecklad uppföljning av kommuner och landsting, som hade i uppdrag att bl.a. lämna förslag för hur man på sikt skall åstadkomma en väl fungerande uppföljning av måluppfyllelse och resursanvändning i kommuner och landsting. Som ett led i arbetet startades 1999 ett projekt i Finansdepartementet med uppgift att ta fram förslag till en kommunal databas med uppgifter som beskriver vad kommunen gör, hur mycket detta kostar och med vilken kva-

litet verksamheten bedrivs. Projektet avslutades under sommaren 2000 och redovisades i rapporten Snabbt och riktigt, utvalt och viktigt (Ds 2000:48).

Utredningen för fortsatt utveckling av en kommunal databas m.m.

Regeringen beslutade den 12 oktober 2000 att tillsätta en utredare för att hantera den fortsatta utvecklingen av en kommunal databas samt vissa frågor som gäller tvärsektoriell uppföljning och utvärdering av kommunal verksamhet (dir. 2000:69). Regeringen uppdrog åt utredaren att bl.a.

- genomföra och utvärdera den utvidgade försöksverksamheten med en kommunal databas,
- genomföra en förstudie avseende den mjuk- och hårdvara som behövs för hantering av en kommunal databas, inklusive mjukvara för kommunernas analys av information hämtad ur den kommunala databasen,
- i samverkan med statistikansvariga myndigheter föreslå åtgärder som möjliggör att information rapporteras in tidigare i den utvidgade försöksverksamheten med en kommunal databas,
- i samverkan med statistikansvariga myndigheter definiera, utvärdera och vidareutveckla kvalitetsmått för berörda kommunala verksamheter.

Utredarens betänkande www.kommundatabas.nu (SOU 2001:75) överlämnades till regeringen den 28 september 2001. I betänkandet föreslogs bl.a. att databasen för verksamheterna inom skola och barnomsorg, vård och omsorg om äldre, omsorg om funktionshindrade samt individ- och familjeomsorg skall innehålla 157 nyckeltal. De föreslagna nyckeltalen är övergripande och beskriver ekonomi, kvalitet och volym för verksamheterna. Utredaren lyfte särskilt fram att databasen skall vara lätt att använda och även vara lättillgänglig. Databasen skall vidare vara avgiftsfri och finnas tillgänglig på Internet. För att leda och ansvara för arbetet med kommundatabasen skall enligt förslaget ett råd bildas.

Vidare lyfte utredaren fram problematiken kring att få en helhetstäckande information för kommuner som har en hög andel av sin verksamhet bedriven i alternativ regi. Kommundatabasen skall medge jämförelser, oavsett huvudman, för den aktuella verksam-

heten. Ett behov finns därför av att få mer information från de utförare kommunerna har avtal eller överenskommelser med. Utredaren föreslog att en ny bestämmelse införs i lagen (2001:99) om den officiella statistiken, med innebörden att kommuner och landsting skall vara skyldiga att inhämta relevanta statistiska uppgifter för den officiella statistiken även för verksamhet som bedrivs av andra utförare.

Utredaren föreslog vidare att rådet inte skall göra någon insamling av uppgifter från kommuner och landsting i egen regi till databasen. För att öka aktualiteten i uppgifterna i databasen och därigenom höja intresset för den föreslog utredaren att staten, genom rådet, medverkar och aktivt samarbetar i frågor som rör insamlingsmetoder och teknik med de dataleverantörer som kommunerna använder. Utredaren förespråkade en statlig finansiering av kommundatabasen.

Remissbehandlingen av betänkandet

Betänkandet har remissbehandlats. Remissyttrandena finns tillgängliga i Finansdepartementet (Fi2001/3819).

Merparten av remissinstanserna ställde sig positiva till inrättandet av en kommunal databas.

Fortsatt arbete med den kommunala databasen

Det är angeläget att arbetet med en kommunal databas fortsätter. En särskild organisation som ansvarar för arbetet ökar intressenternas möjligheter att gemensamt på likvärdiga villkor utforma formerna för hur denna uppgift skall genomföras. Ett råd bör därför tillsättas för att hantera uppgiften.

Utgångspunkter för arbetet

De statistikansvariga myndigheterna

Statistikansvaret för offentlig verksamhet är fördelat på olika myndigheter. De statistikansvariga myndigheterna fyller därmed en mycket viktig funktion för insamlingen av den information som kommer att göras tillgänglig i den kommunala databasen. Inom

myndigheterna finns även stor erfarenhet och kunskap som är av vikt att beakta.

Ansvar för den ekonomiska statistiken om den offentliga sektorn är delat mellan fyra myndigheter. Dessa myndigheter är enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken Statistiska centralbyrån (SCB), Riksgäldskontoret, Riksförsäkringsverket och Ekonomistyrningsverket.

SCB ansvarar för statistiken om kommunernas finanser. Statistiken omfattar resultat- och balansräkning, finansieringsanalys, drift- och investeringsredovisning samt externa utgifter och inkomster. Räkenskapssammandraget, som omfattar ovanstående ekonomiska uppgifter, innehåller sammanlagt ca 2 700 variabler per kommun. Räkenskapssammandragets uppgifter definieras på ett enhetligt sätt (enligt den s.k. Kommun-Bas 98) och uppgifterna skall kunna hämtas från kommunernas bokföring. Uppgifter från Räkenskapssammandraget i form av nyckeltal och basdata redovisas på Internet, kostnadsfritt och tillgängligt för alla.

Ansvar för den kommunala verksamhetsstatistik som avses ingå i den kommunala databasen är fördelat mellan Skolverket (skolväsende och barnomsorg) och Socialstyrelsen (individ- och familjeomsorg samt äldre- och handikappomsorg). Därtill har SCB ansvar för befolkningsstatistiken. Verksamhetsstatistik presenteras bl.a. genom publikationer som "Jämförelsetal för barnomsorg och skola", "Jämförelsetal för socialtjänsten" samt "Vad kostar verksamheten i din kommun?". Flertalet uppgifter om verksamheterna finns dessutom åtkomliga via de tre myndigheternas hemsidor.

I betänkandet www.kommundatabas.nu föreslogs att kommuner och landsting skall bli skyldiga att inhämta relevanta statistiska uppgifter för den officiella statistiken även för verksamhet som bedrivs av andra utförare. Denna fråga behöver emellertid närmare övervägas innan en dylik bestämmelse kan föreslås. Rådet skall därför i samråd med berörda statistikansvariga myndigheter analysera hur och i vilken omfattning denna information kan samlas in.

Databasen som verktyg för analyser och jämförelser

Den kommunala databasen skall innehålla information som stöder den övergripande styrningen i kommunerna. För att databasen skall kunna fylla en viktig funktion som ett verktyg för analyser och jämförelser av kommunal verksamhet måste den vara aktuell och

relevant. Databasen bör vara enkel att använda. De tekniska lösningarna bör vara ändamålsenliga. Med utgångspunkt från de nationella nyckeltalen kan fördjupade studier av skillnader genomföras, t.ex. av forskare på området.

Rådet bör därför främja aktualiteten hos databasen och användandet av den.

Rådet och dess kansli

Rådet skall ha ett kansli till sitt förfogande. Rådets ordförande skall besluta om bemanningen av kansliet.

Statistiksekretess och personuppgifter

En förutsättning för rådets arbete är att de uppgifter som skall ingå i databasen inte omfattas av statistiksekretess. Vidare skall inte personuppgifter som kan hänföras till fysiska personer i livet ingå i databasen.

Uppdraget

Upphandling av system

Rådet skall upphandla ett system för databasen. Systemet skall vara i drift och tillgängligt på Internet senast under 2003. Databasens konstruktion skall medge att jämförelser kan göras, dels av olika kommuner, dels över tiden i en och samma kommun. I rådets ansvar ingår även att ansvara för att databasen drivs och underhålls effektivt.

Vidareutveckling av nyckeltal avseende kommunernas verksamhet och kvalitetssäkring av föreslagna nyckeltal

Rådet skall utveckla nyckeltal för den obligatoriska kommunala verksamhet, som inte omfattades av förslagen i betänkandet. Rådet skall även kvalitetssäkra de drygt 150 nyckeltal som föreslogs i betänkandet samt vid behov utarbeta förändringar i dessa nyckeltal.

Nyckeltalen skall beskriva ekonomi, volym och kvalitet. Nyckeltalen skall vara lättillgängliga och presenteras på Internet. För att skapa överblickbarhet bör antalet nyckeltal begränsas. Rådet bör även sträva efter balans mellan de olika slagen av nyckeltal, varför betänkandets förslag bör kompletteras med fler nyckeltal som beskriver kvalitet. För att undvika merarbete bör rådet i så stor utsträckning som möjligt studera de erfarenheter som presenterades i betänkandet.

Vidareutveckling av nyckeltal avseende landstingens verksamhet

Rådet skall lämna förslag till lämpliga nyckeltal som beskriver verksamhet, ekonomi och kvalitet för landstingens ansvarsområden. Detta bör ske i samverkan med Landstingsförbundet. Vidare skall rådet se till att en lämplig teknisk lösning tillskapas för denna del av databasen. Nyckeltalen skall vara lättillgängliga och presenteras på Internet. För att skapa överblickbarhet bör antalet nyckeltal begränsas. Rådet bör även sträva efter en balans mellan de olika slagen av nyckeltal.

Uppgiftslämning från alternativa utförare

I betänkandet www.kommundatabas.nu föreslogs att kommuner och landsting skall bli skyldiga att inhämta relevanta statistiska uppgifter för den officiella statistiken även för verksamhet som bedrivs av andra utförare. Denna fråga behöver emellertid närmare övervägas innan en dylik bestämmelse kan föreslås. Rådet skall därför i samråd med berörda statistikansvariga myndigheter analysera hur och i vilken omfattning denna information kan samlas in.

Stimulera användandet av databasen

Rådet skall verka för att så många som möjligt använder databasen. Rådet skall stimulera kommuner och landsting att använda databasen. Rådet skall även stimulera strukturerade jämförelser mellan olika kommuner och landsting. Detta kan t.ex. ske genom att man kartlägger det arbete som bedrivs och vid behov startar nätverk och initierar projekt som syftar till jämförelser av de olika verksamheterna.

Samverkan med andra organ

Rådet bör beakta det arbete som bedrivs med att utveckla en databas som beskriver det arbete kommuner och landsting bedriver med frågor som rör bl.a. organisations-, styr- och verksamhetsformer samt demokrati och rättssäkerhet. Rådet bör även sträva efter samverkan med det organ som ansvarar för denna databas.

Rådet bör knyta till sig de organ som verkar för samordning och utveckling av statistik på databasens område, exempelvis SCB:s samrådsgrupp för kommunal finansstatistik och andra grupper.

Framtida organisation

Rådet skall överväga och föreslå lämplig organisatorisk lösning för databasen efter uppbyggnadsskedet. Rådet bör därvid uppmärksamma vad som sägs i den förvaltningspolitiska propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136).

Redovisning av uppdraget

Rådet skall utarbeta en verksamhets-, tids- och aktivitetsplan för sitt och kansliets arbete för en treårsperiod. Denna plan skall presenteras för regeringen senast den 31 oktober 2002.

Den del av uppdraget som avser förutsättningar för att inhämta den information som behövs till den kommunala databasen från alternativa utförare skall redovisas senast den 31 mars 2003.

Rådet skall, med utgångspunkt i verksamhets-, tids- och aktivitetsplanen, redovisa resultaten av sitt arbete årligen, maj 2003, maj 2004 och september 2005. Redovisningen i maj 2004 skall innefatta förslag om framtida organisatorisk lösning för databasen. Det står rådet fritt att redovisa delresultat av sitt arbete under arbetets gång.

(Finansdepartementet)



Beslut vid regeringssammanträde den 22 juni 2005

Förlängd tid för uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 13 juni 2002 (dir. 2002:91) tillkallade statsrådet med ansvar för frågor om kommunal ekonomi ett råd med uppdrag att hantera frågan om utvecklingen av en kommunal databas. I uppdraget ingick bl.a. att analysera förutsättningarna för att inhämta den information som behövs till den kommunala databasen från alternativa utförare. Rådet skall enligt direktiven redovisa resultaten av sitt arbete årligen i maj 2003, maj 2004 och september 2005.

Rådet har redovisat delresultat av sitt arbete i maj 2003 och maj 2004.

Utredningstiden förlängs. Rådet skall redovisa slutresultatet av sitt arbete senast den 15 december 2005, och uppdraget skall vara slutfört den 31 december 2005.

(Finansdepartementet)

Internationella jämförelser

Danmark

Korta fakta om Danmark

Danmark har 5,3 miljoner invånare och f.n. 14 amter och 275 kommuner. Danmark har ett grundlagsfäst kommunalt självstyre. Kommunerna har rätt att oberoende, men under statligt överinseende, sköta sina angelägenheter i enlighet med vad som regleras i kommunallagen och speciallagar. Med den strukturreform som nu genomförs i Danmark kommer antalet kommuner att minska till ca 100 och de femton amten tas bort och med dem beskattningsrätten på regional nivå. Kommunen är tänkt att vara medborgarnas ingång till den offentliga sektorn och kommer därför att få ett ökat ansvar, med fler verksamhetsområden.

Landets kommuner har alla samma kontoplan.

Datainsamling

I Danmark finns en datagrundlag som reglerar insamlingen av statistik från kommuner och amter. Data från kommunala budgetar och räkenskaper samlas in och bearbetas av Danmarks statistik.

Nyckeltal

Nyckeltal har funnits sedan 1984. Det har funnits en politisk önskan om underlag för jämförelser och benchmarking. Inrikesministeriet producerar varje år nyckeltal som främst visar finansiella förhållanden och produktivitet. Från 2004 finns nyckeltalen endast i elektronisk form.

Det finns drygt 200 nyckeltal med basinformation (invånarantal, areal, skatt etc.) och ekonomisk information (utgifter per år, per verksamhetsområde etc.).

De ekonomiska nyckeltalen uppdateras två gånger per år. Det publiceras en vårutgåva med budgetsiffror i april/maj och en sommarutgåva med föregående års faktiska utfall i augusti/september.

Nyckeltalen kommer att ses över i samband med strukturreformen.

Benchmarking

Inför kommande kommunsammanslagningar har kommunerna i stor utsträckning börjat intressera sig för benchmarking. Man vill orientera sig om lämpliga kommuner, om inte att slå sig samman med så i vart fall inleda fördjupade samarbeten med.

Strukturreform

Den s.k. Strukturkommissionen tillsattes 2002 och lämnade sitt betänkande i januari 2004. Strukturen för den offentliga tjänsteproduktionen kommer att förändras avsevärt fr.o.m. 2007. I huvudsak innebär reformen att

- amtskommunerna, som idag är 14 till antalet och ansvarar för sjukvård, sjukförsäkring, gymnasieskola, omsorg om funktionshindrade och regional kollektivtrafik, kommer att omvandlas till fem regioner med ansvar för sjukvården, dock utan egen beskattningsrätt,
- kommunerna och staten tar över uppgifter från amtskommunerna, bl.a. tar kommunerna över finansieringsansvaret för hälso- och sjukvården och skall framledes köpa vård av de fem regionerna,
- antalet kommuner minskar kraftigt i antal och ökar därmed i befolkningsstorlek. Idag finns 275 kommuner och dessa kommer att minska till drygt 100, med minsta befolkning på 20 000 invånare. Är befolkningsantalet under 30 000 måste kommunen ingå avtal om samarbete med annan kommun.

Evalueringsinstitut

För att fullt ut ta tillvara potentialen i strukturavtalet skapas ett evalueringsinstitut för att systematiskt följa upp både den kommunala och den regionala tjänsteproduktionen. Institutet skall analysera och utvärdera kommunernas och regionernas verksamheter och stötta dessa för att främja effektivitet och bättre resursanvändning, kvalitetsutveckling och ekonomistyrning. Evalueringsinstitutet bedöms i förarbetena få en betydelsefull roll i det nya Danmark, i det att dess analyser kan öka politikernas insikt om vad som karakteriserar en effektiv tjänsteproduktion. Därmed förbättras möjligheterna att sprida best practice. Institutet kommer även att få i uppdrag att utarbeta en modell för kommunal benchmarking. Institutet skall inte arbeta med revision även om man kommer att kunna gå in och studera enskilda kommuner.

Argumenten från regeringens sida för att starta institutet är bl.a. behovet av att analysera hur det kommer sig att vissa kommuner har så mycket lägre kostnader än andra för t.ex. skolan. Vidare lyfter man fram tvärsektorieella utvärderingar som viktiga, i synnerhet med uppgiftsfördelningen stat-kommun i åtanke. De nuvarande evalueringsinstitut som finns är sektorsinriktade, t.ex. EVA som utvärderar skolan i Danmark, och därför anser den danska staten att det behövs ett institut som skär över sektorer, myndigheter och institutioner. Det är inte tänkt att vara ett forskningsinstitut eller kontrollorgan utan skall vara brukar- och handlingsorienterat. I diskussionerna kring skapandet av institutet är det bl.a. sagt att det är av vikt att institutet tillförsäkras en viss oavhängighet och därmed handlingsfrihet, vilket sannolikt är en förutsättning för att det skall uppfattas som legitimt av kommuner och regioner.

Institutet skall dels rapportera till kommunerna och regionerna, dels till Indenrigs- och sundhedsministeriet. Institutet kommer att ledas av en styrelse med ledamöter från Kommunernas Landsforening, Amtsrådsforeningen, Finansministeren, Indenrigs- og sundhedsministeren och Århus universitet samt en direktör. Det kommer att finnas ett rådgivande organ med 14 ledamöter från olika institut och myndigheter. Institutet förväntas kunna starta sin verksamhet under 2006.

Norge

Korta fakta om Norge

Det lokala självstyret är inte grundlagsfäst, men väl politiskt stadsfäst. Man har en kommunallag som styr kommunernas ansvarsområde. Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun bygger på generalistkompetensprincipen. I Norge finns 433 kommuner och 19 fylkeskommuner.

Datainsamling

Från 2001 samlas data in på ett strukturerat och lagreglerat sätt i den s.k. KOSTRA-modellen (Kommune-Stat-RApportering). I författningen som reglerar KOSTRA-modellen anges hur kommunerna skall bokföra olika kostnader. KOSTRA är tänkt att förenkla rapporteringen från kommunerna till staten då uppgifter bara skall lämnas en gång, oavsett om de kommer att användas av olika statliga aktörer. Datautväxlingen mellan kommunerna och Statistisk Sentralbyrå (SSB) sker helt elektroniskt. Målen med KOSTRA är att skapa bättre och snabbare styrinformation för stat och för kommuner, skapa mer effektiva rutiner för datainsamling.

Informationen är också tänkt att utgöra underlag för bedömning av om de nationella målen uppnås. SSB publicerar preliminära nyckeltal årligen den 15 mars och upprättade den 15 juni. Nyckeltalen konstrueras utifrån kommunernas inrapportering till SSB och nationella register utanför SSB.

Nyckeltal

I den databas som finns på Internet finns ca 800 olika nyckeltal, varav 40–50 st. anses som extra viktiga och används när Kommunal- och regionaldepartementet gör bedömningar av kommunsektorn. SSB publicerar nyckeltalen den 15 mars, dessa är oreviderade och kan innehålla fel som kommunerna kan rätta. De reviderade nyckeltalen publiceras därefter den 15 juni. Enligt Kommunal- och regionaldepartementet är det i första hand kommunerna själva som är användare av de nyckeltal som tas fram.

Benchmarking

Ett nationellt benchmarkingprojekt bedrivs i de s.k. Effektiviseringsnätverken. Nätverken beskrivs närmare i avsnitt 3.4.2.

England

Korta fakta om England

England har en asymmetrisk ansvarsfördelning, man har både en- och tvånivå organisationer på lokal nivå. Efter en reform 1995 finns det fyra olika former av kommunalt självstyre. Storlondon är indelat i 32 Borough Councils. Sex tätbebyggda områden är indelade i totalt 36 Metropolitan District Councils. 46 geografiska områden styrs av Unitary Authorities. Den största ytan av England styrs av ett tvånivåsystem, som består av 34 County Councils och 239 District Councils.

De största ansvarsområdena utgörs av skola, omsorg om äldre, socialtjänst, boende och renhållning. Sjukvård är i England en statlig angelägenhet.

Man har sedan slutet av 1990-talet utvecklat ett styr- och uppföljningssystem, Best Value som sedermera har kompletterats med Comprehensive Performance Assessment (CPA). Syftet med CPA är att förbättra effektiviteten i kommunernas serviceproduktion. Genom att sammanställa och väga samman tillsynsrapporter och värdet på olika centrala nyckeltal (Best value performance indicators) erhåller varje kommun ett omdöme, graderat från "poor" till "excellent".

Datainsamling

Data samlas in ad hoc. Det är ca tio olika departement som är intresserade av kommunala frågor. Ett arbete pågår för att i högre grad samordna datainsamling från kommunerna. De nyckeltal som samlas in via Best Value och CPA rapporteras in till Audit Commission via Internet.

Nyckeltal

I England finns s.k. Best Value Performance Indicators (BVPI), de är ca 100 till antalet. Alla kommuner måste rapportera alla BVPI: s. Varje år stiftar parlamentet en lag för just det årets insamling av BVPI: s. Man har i England arbetat med dessa indikatorer sedan 2002 och antalet nyckeltal man använder har minskat varje år. Cirka 30–40 BVPI används för CPA.

Benchmarking

I syfte att främja benchmarking arbetar flera olika organisationer med stöd gentemot kommunerna. Public Sector Benchmarking Service (PSBS) tillhandahåller hjälp att hitta lämpliga benchmarkingpartners världen över, Improvement and Development Agency (IDeA) publicerar dokument som bl.a. beskriver goda exempel och metoder för hur benchmarking kan bedrivas. Även Office of Deputy Prime minister och Audit Commission tillhandahåller nyckeltal och skrifter i syfte att främja benchmarking.

Statistikinsamling från alternativa utförare av kommunal verksamhet

1. Inledning

För att Kommundatabasen skall möjliggöra jämförelser oavsett vem som utför den offentligt finansierade tjänsten föreslogs i betänkandet www.kommundatabas.nu (2001:75) att en bestämmelse skulle införas i lagen (2001:99) om officiell statistik med innebörden att kommuner och landsting skall bli skyldiga att inhämta relevanta statistiska uppgifter för den officiella statistiken även för verksamhet som bedrivs av andra utförare. Rådet för kommunala analyser (RKA) har enligt dir. 2002:91 i uppdrag att ”i samråd med berörda statistikansvariga myndigheter analysera hur och i vilken omfattning denna information kan samlas in”.

Denna PM beskriver möjligheterna att komplettera RKA:s nyckeltal. En mer generell analys av att inhämta statistik från alternativa utförare finns i SCB:s rapport ”Offentlig och privat verksamhet. Statistik om anordnare av välfärdstjänster” (2001:1). Att behov finns av en ökad kunskap om en samlad kunskap om de offentligt finansierade välfärdstjänsterna lyfts även fram i bl.a. kommittén för välfärdsbokslut betänkande (SOU 2001:79) och i utredningen Behovet av ekonomisk statistik (SOU 2002:118) (se bilaga 2).

RKA har under arbetets gång samrått med Socialstyrelsen, Skolverket och Statistiska centralbyrån.

2. Förslag

RKA föreslår att uppgiftsinsamling av kommunernas köp av entreprenader via räkenskapsammandraget görs mer detaljerat. RKA föreslår att SCB gör nödvändiga förändringar av räkenskapsammandraget.
--

RKA föreslår också att register upprättas hos SCB över de företag som kommunerna anlitar. Kommunerna föreslås att på frivillig väg rapportera denna information till SCB, som med hjälp av denna kan komplettera övrig uppgiftsinhämtning med enkäter till företagen.

Skälen för förslaget:

Idag saknas ekonomisk och annan statistik om kommunernas köp av verksamhet på en mer detaljerad nivå inom framförallt det sociala verksamhetsområdet. RKA har analyserat alternativa vägar för att komplettera informationen i databasen med information från alternativa utförare av offentligt finansierade tjänster. RKA har därvidlag funnit att själva inhämtningen av uppgifter går relativt bra att ordna, men att man stöter på svårigheter när det gäller att publicera uppgifter som rör de alternativa utförarnas ekonomiska förutsättningar för uppdraget.

Kommunerna föreslås på frivillig basis rapportera till SCB om vilka företag man anlitar. Med hjälp av denna information kan SCB årligen uppdatera ett företagsregister och komplettera nyckeltalen i databasen. Att upprätta ett företagsregister hos SCB möjliggör att även annan statistik än ekonomisk kan presenteras för kommunen som helhet. Se avsnitten 5.3, 6.1 och 6.3.

RKA har undersökt möjligheten att kommunerna skall samla in och rapportera uppgifter om och från företagen, men funnit att ovan beskrivna tillvägagångssätt är att föredra. Mer om detta finns i avsnitt 6.2.

Ikraftträdande

SCB brukar avisera förändringar av RS ca ett år i förväg. Detta medför att den här föreslagna förändringen aviseras under 2003, men riskerar att samlas in först för verksamhetsåret 2005 och presenteras under 2006.

3. Sammanfattning

RKA har i enlighet med direktivet undersökt förutsättningarna för att reglera en ökad uppgiftsinhämtning från de alternativa utförarna i lagen (2001:99) om officiell statistik. Följande har framkommit:

- Företagens organisation och räkenskaper är konstruerade utifrån andra hänsyn än att överensstämma med de geografiska indelningar som kommunerna utgör. Detta försvårar insamlingen av information från alternativa utförare.
- Även om datainsamlingen går att lösa finns sekretesslagens regler att ta hänsyn till. En redovisning på kommunnivå skulle kunna innebära att uppgifter om vissa företags ekonomiska förhållanden kan röjas. Detta försvårar publiceringen på kommunnivå av uppgifter insamlade från alternativa utförare.
- Hänsyn måste särskilt tas till små företag och deras förutsättningar, en konsekvensanalys måste göras enligt förordningen (1998:1820) om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor.

Problematiken är således av olika slag, dels relaterad till själva insamlingsprocessen, dels relaterad till publicering av insamlad information. Troligen är den av sådan art att publicering på kommunnivå inte låter sig göras för mer än ett fåtal kommuner, och då kanske inte ens varje år. Däremot kan det vara möjligt att använda informationen för andra sorters jämförelser, där uppgifter från flera kommuner slås samman, t.ex. jämföra kommuner utifrån kommunstorlek, skattesats eller befolkningsstruktur.

I juli 2002 infördes nya bestämmelser i Kommunallagen (1991:900) med innebörden att kommuner och landsting som anlitar andra än av kommunen juridiskt kontrollerade personer skall fullmäktige ombesörja att kommunen och landstinget har möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten. Man skall även beakta allmänhetens möjlighet att få insyn i hur angelägenheten utförs. Kommunen eller landstinget måste således begära in information om den verksamhet som utförs på uppdrag av dem och även presentera den för kommunmedborgare och andra intressenter.

RKA har analyserat följande tillvägagångssätt för inhämtning av statistik:

- Avvakta praxisen av 19 och 19 a §§ i kommunallagen

- Kommunerna beläggs med skyldighet att inhämta uppgifter från de alternativa utförarna och vidarerapportera denna till SCB
- Företagen beläggs med skyldighet att lämna uppgifter till SCB
- Kommunerna rapporterar till SCB vilka företag man anlitar, på frivillig basis i första hand, SCB upprättar register och gör riktade enkätundersökningar.
- Utöka insamlingen och detaljeringsgraden av specificeringen av driftsredovisningen i det räkenskapsammandrag kommunerna lämnar till SCB.

Av dessa förespråkar RKA de två sistnämnda i ett första skede. Behov finns även av en mer genomgripande kartläggning och analys av behovet av statistik om välfärdstjänster utförda av annan än kommunen själv.

4. Genomgång av bestämmelser i Kommunallagen och statistiklagstiftningen

4.1. Kommunallagens bestämmelser om insyn i entreprenader m.m.

Kommunernas ansvar att följa verksamheten, kommunallagen 6 kap. 7 §

1993 förtydligades de kommunala nämndernas ansvar att uttryckligen också omfatta sådan kommunal verksamhet som lades över på annan. Bestämmelsen infogades i 6 kap. 7 § kommunallagen. I prop. 1993/94 skrev regeringen bl.a. att det är kommunens eller landstingets och inte primärt entreprenörens ansvar att inför kommunmedlemmarna ansvara för att entreprenörens verksamhet uppfyller samma kriterier som ställs på verksamheten som bedrivs i egen regi. Regeringen ansåg att man avtalsvägen skulle skapa garantier för att entreprenören beaktar de allmänna regler som gäller för offentlig förvaltning om allas likhet inför lagen. Vidare bör avtalen innehålla de kvantitativa och kvalitativa mål och riktlinjer som skall gälla för verksamheten. I samma proposition skriver regeringen även att en lagstiftning om insyn genom handlingsoffentlighet skulle medföra betydande gränsdragningsproblem och sanno-

likt även motverka syftena med strävandena att utsätta den offentliga verksamheten för konkurrens.

Kommunallagens kap 3 19 och 19 a §§

I juli 2002 infördes en ny bestämmelse, § 19 a, i Kommunallagen med innebörden att kommunfullmäktige, innan man lämnar över en kommunal angelägenhet till annan juridisk person än ett bolag kommunen själv kontrollerar, skall:

- beakta intresset av att genom avtalet tillförsäkras information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i hur angelägenheten utförs.

I proposition 2001/02:80 diskuterar regeringen vilken omfattning insynen bör ha. Man slår bl.a. fast att bestämmelserna inte får utformas så att de snedvrider konkurrensen mellan berörda aktörer.

Fullmäktige skall redan sedan tidigare, enligt § 19:

- tillse att kommunen eller landstinget tillförsäkras en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten.

Bestämmelsen omfattar de fall där verksamheter överlämnas, inte avtal för begränsade stöd- eller kringfunktioner såsom städning och fastighetsskötsel. Bestämmelsen i § 19 infördes 1994. Det kan därför finnas anledning att följa upp hur den används i landets kommuner och landsting, särskilt mot bakgrund av den stadigt ökande andelen offentligt finansierad verksamhet som utförs i alternativ regi.

Svenska Kommunförbundet har efter det att bestämmelsen i § 19 a infördes undersökt vilka uppgifter som skulle kunna lämnas av företagen. Man har även fört samtal med företagarganisatio- ner. Man har i dessa samtal inte kunnat enas om en gemensam rekommendation för en avtalsklausul.

Regeringen säger i prop. 2001/02:80 att man kommer att följa utvecklingen inom området och vid behov återkomma i frågan.

4.2 Lagstiftning om statistik

I lagen om den officiella statistiken (SFS 2001:99) anges att officiell statistik ska finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. Enligt lagen skall den officiella statistiken vara objektiv och allmänt tillgänglig och den skall vara framställd och offentliggjord med hänsyn till skyddet för enskilda.

Enligt förordningen om den officiella statistiken (SFS 2001:100) skall en myndighet offentliggöra den officiella statistiken enligt föreskrifter som Statistiska centralbyrån meddelar. SCB har meddelat föreskrifter och allmänna råd om offentliggörande av officiell statistik i Meddelanden i samordningsfrågor (MIS).

I § 3 Samrådsförordningen (1982:688) sägs att myndigheten – innan den beslutar om ett nytt formulär eller en icke obetydlig ändring i ett tidigare fastställt formulär – ska samråda med den organisation som företräder uppgifts lämnaren.

5. Offentligt finansierad verksamhet bedriven i annan regi

5.1 Andel verksamhet i annan regi

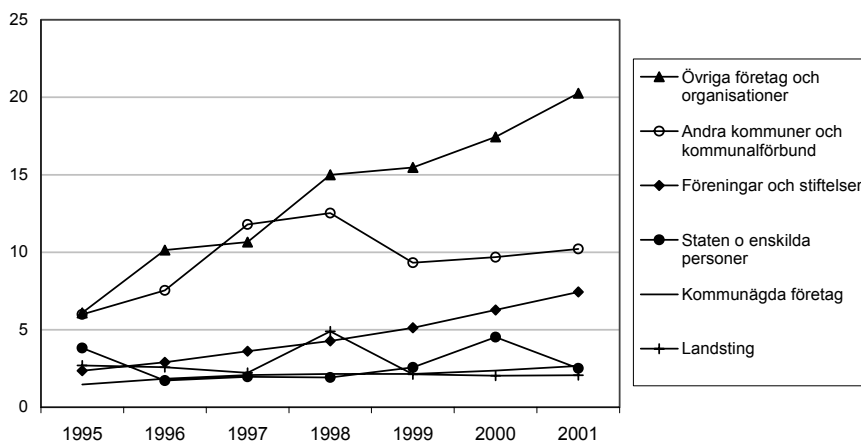
SCB började 1995 att redovisa separat statistik om kommunernas köp av entreprenader och verksamhet. För att definitionen entreprenad skall användas ska fyra villkor vara uppfyllda:

- kommunen har ett huvudansvar för att verksamheten erbjuds kommuninvånarna,
- verksamheten skulle annars ha bedrivits i egen regi,
- det är en verksamhet eller delverksamhet av större omfattning,
- avtal eller liknande överenskommelse finns med den externa producenten.

Byggnads- och anläggningsentreprenader ingår således inte. Som *köp av verksamhet* räknas t.ex. köp av vård- och omsorgsplatser och ersättning till fristående skolor.

I diagram 1 åskådliggörs hur kommunernas köp av verksamhet utvecklades under perioden 1995–2001.

Diagram 1 Kommunernas köp av entreprenader och verksamhet 1995–2001, från olika motparter. Miljarder kronor (Källa: SCB)

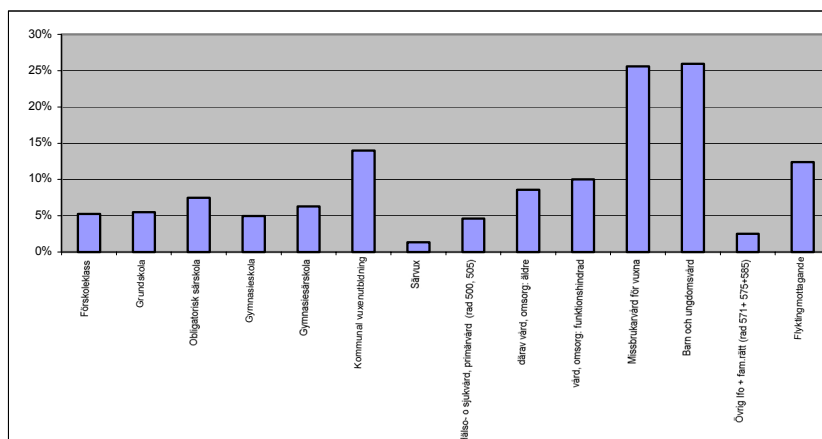


Förekomsten av köp av tjänster från alternativa utförare har mer än fördubblades under perioden 1995 till 2001. Köp från privata företag uppgår 2001 till ca 6 procent av de totala driftkostnaderna. Andelen köp av verksamhet är 2001 totalt ca 12 procent av de sammanlagda driftkostnaderna.

Andelen köp av verksamhet varierar stort mellan olika kommuner och verksamheter. Störst andel köp av privata företag 2001 sker inom missbrukarvård för vuxna och barn- och ungdomsvård (26 procent av de totala kostnaderna för verksamheterna går till övriga företag, stiftelser och enskilda). Det finns idag ingen samlad kunskap om effekterna på verksamhet eller ekonomi av denna förändring¹.

¹ För skolområdet kom 2001 en ESO-rapport "Konkurrens bildar skola" (Ds 2001:12) som behandlar vad fristående skolor medför för den kommunala verksamheten.

Diagram 2 Kommunernas köp av verksamhet från övriga företag, stiftelser och enskilda inom vissa verksamheter 2001, procent av totala bruttokostnader



Källa: SCB

För den kommunala databasen innebär en ökande andel köp av verksamhet en risk för bristande jämförbarhet i nyckeltalen. Vissa kommuner har en hög andel av alternativa utförare inom t.ex. grundskola samt vård och omsorg av äldre. Inom grundskolan finns främst inom Stockholms län ett flertal kommuner som har en andel fristående skolor på mellan 15–19 procent. Det förekommer även kommuner med en hög andel köp från privata utförare inom äldre-vården, med andelar upp mot 50 procent.

5.2 Statistik som samlas in idag om verksamhet som bedrivs i alternativ regi

Vård och omsorg om äldre och funktionshindrade samt vård av unga

Socialstyrelsen samlar in i dagsläget via enkäter till kommunen bl.a. in hur många

- personer som är beviljade hemtjänst som utförs i enskild regi,
- hur många beviljade hjälptimmar som utförs i enskild regi,
- personer som bor i särskilda boendeformer som drivs i enskild regi

- hur många under 21 år som placeras i HVB-hem i enskild regi (beslut enligt SoL och LVU),

Förskola, förskoleklass, grundskola, gymnasieskola och vuxenutbildning

Skolverket samlar in statistik om kostnader per kommun för förskolan och vuxenutbildningen som drivs i alternativ regi. Från de fristående skolorna samlar man in betyg på individnivå och personalitet per skola i enlighet med förordning 1996:1206 och SKOLFS. Man samlar även via en enkät in motsvarande ekonomiska uppgifter som kommunerna lämnar till Räkenskapssammandraget (RS). I och med att Skolverket godkänner fristående skolor innan de får starta sin verksamhet har man ett uppdaterat register över alla utförare i samtliga kommuner. Skolverket har dessutom mycket låga bortfallstal i sina enkäter till de fristående skolorna.

Ekonomiska uppgifter

SCB samlar in uppgifter för de kostnader kommunerna har för köp av tjänster via Räkenskapssammandraget. Företagsstatistiken vid SCB omfattar ekonomiska uppgifter för alla aktiva branscher i Sverige, fördelat efter svenska näringsgrensindelning (SNI92). De ekonomiska uppgifterna redovisas ca 1,5 år efter aktuellt år och redovisas på branschnivå efter företagets huvudsakliga bransch.

5.3 Vilka uppgifter skall primärt samlas in om/från alternativa utförare som inte samlas in idag?²

För att få en så komplett redovisning som möjligt i den kommunala databasen av offentligt finansierad verksamhet bör motsvarande uppgifter som presenteras för kommunerna samlas in även från de alternativa utförarna. Framför allt rör det sig om ekonomiska uppgifter för att kunna få fram en ”varav i alternativ regi...” för nyckeltal av karaktären ”kr/st.”, men även om information som rör personalen och t.ex. deras utbildningsnivå.

² Se bilaga 1 för exempel på information som vi idag ser behov av att kunna presentera.

Vad gäller fristående skolor och förskolor kan eleven/barnet gå i skola som ligger både inom och utom kommunens geografiska gränser. För att inte komplicera frågeställandet allt för mycket utgår vi här från skolkommun, dvs. att data presenteras per kommun oaktat att några elever/barnet är folkbokförda i annan kommun än den där verksamheten bedrivs.

Skolverket samlar idag inte in uppgifter om barnomsorg från alternativa utförare.

5.3 Sekretessbestämmelser m.m. och deras effekt på publicering i den kommunala databasen

Skydd för enskilda fysiska och juridiska personer finns i olika författningar. Enligt 9 kap. 4 § Sekretesslagen gäller sekretess i sådan särskild verksamhet hos myndighet som avser framställning av statistik samt, i den utsträckning regeringen föreskriver det, i annan därmed jämförbar undersökning som utförs av myndighet, för uppgift som avser enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Sekretessen innebär ett förbud mot att röja uppgiften. Uppgifter får dock t.ex. lämnas ut i aidentifierad form för forsknings- och statistikändamål. Det krävs emellertid att det står klart att uppgiften kan lämnas ut utan att den som avses med uppgiften (eller någon närstående) lider skada eller men. Sekretessen gäller inte för uppgifter om statliga myndigheter och kommuner.

Sekretess gäller för uppgift oavsett varifrån uppgifterna härrör eller hur de har kommit till myndighet. Det är inte ändamålet med uppgiften utan den verksamhet de förekommer i som är avgörande. Det innebär att en uppgift kan vara offentlig inom en del av en myndighet medan den är sekretessbelagd inom en avdelning som framställer statistik. Likaså blir uppgifter som förs över från en annan myndighet till en myndighets statistikverksamhet skyddad trots att de var offentliga hos den andra myndigheten.

Ett grundläggande skydd finns även i 8 kap. 10 § sekretesslagen. Uppgifter om entreprenörens affärs- och driftsförhållanden får inte röjas.

Dessa bestämmelser medför sannolikt att insamlad data till den kommunala databasen inte kan presenteras per kommun. Möjligheten till en sådan presentation måste prövas så snart ett företagsregister har kunnat upprättas. I det fall man måste presentera stati-

stiken med annat snitt finns flera tänkbara och intressanta infallsvinklar. Man kan t.ex. presentera utifrån kommunstorlek, utifrån nivån på skatten eller utifrån länsvisa indelningar.

6. Alternativa tillvägagångssätt för insamling och publicering av statistik om alternativa utförare

6.1 Kommunerna lämnar uppgift till SCB om alternativa utförare i kommunen, SCB samlar in uppgifter via enkät från företagen

Insamling

För att informationen i databasen med nyckeltal skall bli komplett med motsvarande uppgifter från alternativa utförare krävs att ett register upprättas över vilka företag som bedriver verksamhet som är finansierad med offentliga medel.

Kommunerna lämnar uppgift till SCB om vilka företag/motsv. man anlitar. Utifrån dessa uppgifter kan SCB sedan skapa ett register över berörda företag. Det är en fördel om kommunernas uppgiftslämnande kan ske på frivillig väg. Om kommunerna inte medverkar frivilligt bör övervägas att ålägga kommunerna en skyldighet att lämna uppgifterna. Detta kan åstadkommas genom att lägga till en bestämmelse i 11 § i Lagen (2001:99) om officiell statistik. SCB inhämtar därefter informationen via enkäter till respektive företags arbetsplats i respektive kommun. En avvägning måste göras mellan att belasta företagen med enkäter och att ha aktuella siffror.

För att inte få inaktuella uppgifter krävs en väl fungerande insamlingsprocess där materialet kan presenteras senast maj, året efter aktuella verksamhetsår.

Publicering

För att kunna publicera materialet på kommunnivå krävas att företagen redovisar uppgifterna om verksamheten på ett sätt som möjliggör detta. Det skulle bl.a. krävas att företagen skall lämna uppgifter på t.ex. arbetsställenivå³.

Det är troligt att företagen för egen del är intresserade av att följa hur de olika verksamheterna utvecklas i olika kommuner och att man därför kan ha sin internredovisning organiserad på ett för RKA lämpligt sätt.

Konsekvenser

En positiv inverkan på den *lokala demokratin* såtillvida att den möjliggör ett ökat inflytande i all tillhandahållande av skattefinansierad service, oaktat vem som utför den. För *kommunerna* blir det en marginell påverkan. De behöver sammanställa en lista över de näringsidkare man anlitar inom de olika verksamhetsområden. För *näringsidkarna* blir påverkan något större. Är det ett litet företag verkar de troligen inte i mer än ett fåtal kommuner, om fler än en. I detta fall torde framtagandet av de uppgifter som behövs lämnas inte vara särskilt betungande. Är det ett större företag som är verksamt på flera ställen i landet kan vi inte utgå från att deras organisation och nuvarande interna rapportering överensstämmer med den geografiska indelning kommunerna utgör.

6.2 Alternativ 2: Kommunerna samlar in uppgifterna från de alternativa utförarna

Insamling

Till skillnad mot alternativet i 6.1 ovan ansvarar kommunerna i detta alternativa tillvägagångssätt för insamlingen av uppgifter från de alternativa utförarna. Uppgifterna kan endera infogas i rapporteringen till SCB av RS eller genom en separat rapport till SCB. Om rapportering skall ske via RS måste vissa ändringar göras av den blankett kommunerna gör sin rapportering på. Även om ett ytterli-

³ Samtliga företag som bedriver någon form av ekonomisk verksamhet i Sverige finns i SCB:s Företagsregister. Detta register kategoriserar enheter i fem olika typer: företagsenhet, juridisk enhet, verksamhetsenhet, arbetssälle och lokal verksamhetsenhet.

gare moment kan riskera att försena hela RS-processen är fördelen att all data levereras samtidigt. För att trygga insamlingen och få en så hög svarsfrekvens som möjligt bör en skyldighet föreligga för kommunerna. Dock finns en risk att kommunerna inte får den information man skall inhämta från de företag man anlitar. Vi befinner oss då i en situation där kommunerna eventuellt behöver någon form av sanktion mot företagen för att själva kunna efterleva den lagstadgade skyldigheten att leverera statistiken.

Kommunerna borde redan idag förfoga över dylika uppgifter för sin egen kunskap och uppföljning av verksamheter man överlåtit åt annan utförare, speciellt med beaktande av bestämmelserna i kommunallagens 3 kap.19 § och 6 kap. 7 §.

Eventuella regler kring ett sådant här förfarande kan inte omfattas av Lagen om officiell statistik. Lagen reglerar i princip endast den officiella statistiken. Idag är det endast statliga myndigheter som är statistikansvariga myndigheter.

Publicering

I alternativ 2 är det oklart vilka sekretessregler som kommer att gälla för uppgifterna (se mer i avsnitt 5.3 om statistik och sekretessbestämmelser). Troligen omfattas en del av de uppgifter som kommunerna skall samla in från de alternativa utförarna av sekretess.

Konsekvenser

Kommunerna skall enligt Kommunallagens kap 3 § 19 redan idag tillse att man har den information/statistik som behöva för att kontrollera och följa upp entreprenören/utföraren. Rimligtvis borde kommunerna via avtal och egna databearbetningar ha tillgång till information och den ytterligare insamling som behövs bör därför vara begränsad. En positiv inverkan på den *lokala demokratin* även i detta alternativ såtillvida att den möjliggör ett ökat inflytande i all tillhandahållande av skattefinansierad service, oaktat vem som utför den.

För *näringsidkarna* gäller samma effekter som i alternativ 1.

6.3 Alternativ 3: En utökning görs av insamlingen av uppgifter i Räkenskapssammandraget

Insamling

Statistik om kommunernas och landstingens köp av verksamhet samlas inte in på en lika detaljerad nivå som görs för verksamhet i egen regi. Det är t.ex. inte möjligt att ur statistiken utläsa vad som är köpt hemtjänst och vad som är köp av platser inom särskilda boenden. En förändring av de uppgifter som de statistikansvariga myndigheterna samlar in från kommunerna kan göras med stöd av nuvarande lagstiftning och föreskriftsrätt. Dessutom är det uppgifter som är lättillgängliga för kommunerna och torde därför inte medföra någon ökad arbetsbelastning i samband med det övriga uppgiftslämnandet. En förändring till en högre detaljeringsgrad av köp av verksamhet inom vård och omsorg leder till att RKA kan publicera nyckeltal som får en högre jämförbarhet kommunerna emellan. En jämförelse skulle även kunna göras i högre utsträckning mellan olika kommuners kostnader för entreprenader.

De rader i RS som behöver brytas ned på en mer detaljerad nivå är t.ex.

- 5401 (kostnader för köp av äldreomsorg),
- 5402 (kostnader för köp av handikappomsorg) och
- 430 (kostnader för köp av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg totalt)

Publicering

Om uppgifterna samlas in via räkenskapssammandraget kan de publiceras tillsammans med övrigt insamlat material.

Konsekvenser

Kommunerna har redan idag i sin ekonomiska redovisning information om fördelningen på en mycket mer detaljerad nivå än den som rapporteras via RS. Detta innebär att en ökad detaljeringsgrad i rapporteringen medför en marginell ökning i belastningen för kommunerna.

Näringsidkarna berörs inte i detta alternativ.

Bilaga 1. Nyckeltal som kan få en förbättrad jämförbarhet genom mer information om kommunernas köp av verksamhet och entreprenader.

(kommer att uppdateras till mötet den 26 mars)

Inom vård och omsorg om äldre

- Andel årsarbetare inom verksamheten med adekvat utbildning (nyckeltal 68)
- kostnad för insatser i ordinärt boende/invånare 65 år o äldre (nyckeltal 75)
- genomsnittlig kostnad per beviljad hemtjänststimme utförd av alternativ utförare (nyckeltal 76)
- Kostnad för särskilt boende per invånare 65 år och äldre (nyckeltal 83)
- Andel personer med aktuell individuell plan vid ett visst datum (nyckeltal 85)

Insatser enligt LSS

- Kostnad per person med beslut enl. LSS, som får hjälp av alternativ utförare (nyckeltal 100)
- Andel personer med aktuell individuell plan enl. LSS vid ett visst datum (nyckeltal 102)
- Kostnad per person med boende (i alternativ regi) enligt LSS (nyckeltal 105).

Stöd och behandling till barn och unga

- Genomsnittlig kostnad per vårddygn på institution (nyckeltal 136)
- Andel aktuella individuella behandlingsplaner som fullföljts under året (nyckeltal 140)

Bilaga 2. Utdrag ur SOU 2002:118 "Utveckling och förbättring av den ekonomiska statistiken" (sid. 309f)

Det behövs även en förbättrad och samordnad statistisk beskrivning av de offentligt finansierade tjänsterna. Det gäller i första hand

välståndstjänsterna vård, omsorg och utbildning. Den pågående privatiseringen av produktionen av dessa tjänster gör att det är svårt att få en överblick över området och en bild av utvecklingen. Behovet av statistik som ger en korrekt och jämförbar bild av kostnader för hälso- och sjukvård och socialtjänst, oavsett om verksamheten drivs i offentlig eller privat regi har framhållits av Socialstyrelsen. Behovet finns såväl utifrån ett nationalekonomiskt som ett hälso- och socialpolitiskt perspektiv. I utredningens användarstudie efterlyser Socialstyrelsens företrädare bl.a. uppgifter om kostnader för verksamhet som drivs privat och finansieras av offentliga medel. Det saknas statistik över sysselsättning, arbetade timmar, löner m.m. för verksamhet som lagts ut på privata företag.

I slutbetänkandet från Kommittén Valfärdsbokslut 1 framhålls vikten av ett bättre statistiskt underlag för frågor som rör välfärdsutvecklingen. Bland annat påpekas svårigheterna att beskriva de totala kostnaderna för välfärdsstjänsterna och kostnader fördelade mellan offentliga medel och brukarmedel. Inom Statistiska centralbyrån har en rapport 2 tagits fram för att ge underlag för förslag till förändringar i den officiella statistiken så att den beskriver strukturella förändringar av välfärdsstjänsterna på ett bättre sätt. I rapporten finns förslag om förbättringar i befintlig statistik i detta syfte, t.ex. enhetliga klassificeringar och definitioner.

Ny statistik behövs inom ett antal områden, t.ex. antal arbetade timmar för välfärdsstjänster i offentlig sektor och statistik över den tredje sektorn. Ideella organisationer är ofta inriktade på välfärdsstjänster. För att förbättra statistiken över offentligt finansierade tjänster i privat regi krävs bl.a. en utvidgning i de intermittenta branschundersökningarna i företagsstatistiken så att företag som utför välfärdsstjänster kan särredovisas.

I SCB:s budgetunderlag för 2003–2005 tas dessa frågor upp. Man föreslår att det statistiska underlaget förbättras samt att en årlig statistisk publikation tas fram som beskriver de strukturella förändringarna inom de offentligt finansierade tjänsterna, i första hand välfärdsstjänsterna.

Standardiserad attitydundersökning för kommuner

En standardiserad attitydundersökning syftar till att ge en bild av hur kommuninvånarna i allmänhet och hur de som är mest berörda, brukare och deras närstående, ser på den kommunala servicen. Genom undersökningen får kommunledningen ett antal övergripande mått som kan ses som indikatorer på kommunens profil, image eller varumärke och hur väl kommunen svarar mot förväntningar på kommunal service.

Undersökningsresultaten ger underlag för både kommuninternt erfarenhetsutbyte och benchmarking mellan kommuner och kan användas som komplement till nyckeltalen i Kommundatabasen. Undersökningen avser dock inte leda till nyckeltal som publiceras i Kommundatabasen. Däremot kan det anges i Kommundatabasen om en kommun använt undersökningen så att kontakt kan tas för utbyte och diskussion av resultat från den.

Beskrivning av undersökningen

Utmärkande för undersökningen är att den fångar både brukares och invånares attityder samt att de svarande får föra fram sin åsikt om samtliga större områden för den kommunala servicen i en och samma undersökning. Kommunens förmåga att sköta servicen på ett verksamhetsområde bedöms därigenom i relation till de övriga verksamhetsområdena.

Vilka ingår i undersökningen?

De som omfattas av undersökningen är invånarna från 16 t.o.m. 79 år i kommunen. Urvalet görs från ett offentligt befolkningsregister, t.ex. SPAR, som innehåller samtliga folkbokförda i kommunen.

Urvalsstorlek

En urvalsstorlek på 750 personer i en kommun bedöms vara tillräcklig för att resultaten ska nå de precisionskrav som satts upp samtidigt som kostnader har tagits i beaktande. För att urvalet ska innehålla tillräckligt med personer i olika åldersgrupper har dessa definierats som egna stratum. Stickprovsstorleken fördelas till strata på ett sätt som gör att urvalet innehåller tillräckligt antal personer från åldersgrupperna. Svaresresultaten viktas sedan på ålder och kön för att representera den verkliga ålders- och könsfördelningen.

Att hantera urvalsfel

Urvalsfel finns alltid när man via ett stickprov vill bilda sig en uppfattning om hur rättvisande de erhållna svaren är för en population. Felet utgörs av skillnaden mellan den skattning urvalet ger och det verkliga svaret på frågan som ställts. Det sistnämnda är ju okänt, men med statistisk konfidens, s.k. felmarginal, kan man beräkna inom vilket intervall som det verkliga svaret med viss sannolikhet befinner sig. Förutom en önskad konfidensgrad är storleken på konfidensintervallet också avhängigt av resultatet i urvalet samt antal genomförda observationer.

För varje redovisat värde, punktskattning, redovisas ett konfidensintervall. Skattningar som grundar sig på färre än 50 observationer redovisas inte. Detta medför att en mer detaljerad uppdelning av svaren för brukare och närstående i allmänhet inte kan göras för de verksamheter som relativt få personer i populationen har erfarenhet av, t.ex. ofta de olika verksamheterna inom individ- och familjeomsorgen.

Frågor om kommuninvånarnas uppfattning om den kommunala service

Undersökningen avser visa både vad invånare i allmänhet och vad de som använder kommunens service har för uppfattning om hur kommunen sköter den kommunala servicen. Frågorna rör uppfattningen om servicen i de större kommunala verksamheterna i stort samt specificerat för aspekterna information, tillgång och bemanning för respektive verksamhet. Frågorna är konstruerade med

fasta svarsalternativ vilka är utformade så att alla i urvalet ska kunna avge svar.

Invånar- respektive brukarperspektiv

För varje verksamhetsområde frågas vilken kontakt som man haft med det under de senaste två åren. Syftet med denna fråga är att särskilja ett allmänt invånarperspektiv från ett mer brukarinriktat perspektiv, vilket här innebär att man har en viss faktisk erfarenhet av verksamheten, vid redovisningen av svaren. Till gruppen med ett mer brukarinriktat perspektiv kan sedan föras antingen bara de som har en egen kontakt med verksamheten eller både de som har egen kontakt med verksamheten plus de som har nära anhöriga som har haft kontakt. Antalet svar skall vara mer än 50 för att en grupp ska kunna särredovisas med godtagbar felmarginal.

Så här går insamlingen till

Undersökningen genomförs som en postenkät med tre påminnelser. Följebrevet till undersökningen är mycket viktigt för att skapa intresse för att svara på den. Undersökningen bör ses som en del i en dialog med kommuninvånarna om den kommunala servicen i olika områden, och kommuninvånarna bör också tydligt informeras om detta.

Resultatredovisning och användning av undersökningen

Resultaten från undersökningen redovisas i tabeller och diagram för varje verksamhet och för grupperna brukare och närstående, samt kommuninvånare i allmänhet. Resultat i form av punktskattningar redovisas endast för grupper som innehåller mer än 50 svar. För varje punktskattning redovisas felmarginalen.

Även lämnade kommentarer till frågorna redovisas vilket ger en bakgrund till vad som ligger bakom olika uppfattningar.

Diskutera resultaten tillsammans med annan information och med företrädare för flera verksamheter

Om resultaten diskuteras tillsammans med övrig information om verksamheterna hämtad från Kommundatabasen och t.ex. genomförda brukarundersökningar, kan tvärsektoriella frågor belysas på ett nytt sätt. Undersökningen kan också vara en utgångspunkt för erfarenhetsutbyte och benchmarking mellan kommuner. För att följa utvecklingen av kommuninvånarnas uppfattning över tid bör samma undersökning göras med jämna mellanrum, förslagsvis vartannat eller vart tredje år. Genom upprepade mätningar kan undersökningen bli ett levande inslag i dialogen med medborgarna och ett naturligt uppföljnings- och styrinstrument.

Förslag till foljebrev

Undersökningsnamn –

ge oss din uppfattning om hur kommunen sköts

Hur kommunen sköter den kommunala servicen debatteras ofta både lokalt och i rikstidningar. Nu vill vi i kommunledningen veta mer om hur de som bor i X-kommun ser på dessa frågor. Vi ber dig därför svara på frågorna i bifogad enkät. I enkäten får du möjlighet att uttrycka din åsikt om ett flertal verksamheter kommunen ansvarar för– eller svara att du inte har någon åsikt, kanske för att du inte känner till vad kommunen gör. På det bifogade gulfärgade papperet finns en närmare beskrivning av de verksamheter som undersökningen omfattar.

Ditt svar är viktigt

Kommunen har uppdragit åt xx att genomföra undersökningen. Vi har dragit ett urval som omfattar 750 personer som bor i kommunen med hjälp av statistiska metoder och du ingår i det urvalet. Din medverkan är frivillig men alla svar är mycket viktiga för att undersökningens svar ska bli tillförlitligt. Ditt svar kan inte ersättas med någon annans. Även om du inte haft någon kontakt med verksamheterna är det viktigt att du svarar på alla frågorna.

Dina svar är skyddade

Dina svar skyddas enligt 9 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100) samt av bestämmelserna i personuppgiftslagen. Detta innebär att alla som arbetar med undersökningen har tystnadsplikt och att de insamlade uppgifterna redovisas i tabeller där inga enskilda svar kan utläsas. Numret högst upp på blanketten är till för att xx under insamlingen ska kunna se vilka som har svarat och vilka som ska få en påminnelse. Efter avslutad bearbetning avlägsnas alla uppgifter som kan visa besvarat en viss blankett.

Resultaten ger en signal till kommunledningen

Resultaten kan t.ex. visa på sådant som är bra och kan tjäna som goda exempel eller sådant som behöver ses över för att fungera bättre. Resultaten från undersökningen kommer att diskuteras i kommunledningen och därigenom vara underlag för den fortsatta planeringen av den kommunala servicen.

Vi ber dig svara på frågorna och skicka tillbaka enkäten i det portofria svarskuvertet så snart som möjligt. Kontakta gärna någon av kontaktpersonerna nedan om du vill veta mera om undersökningen.

Ett stort tack på förhand för din medverkan!

Med vänlig hälsning

Frågan nedan avser vilken kontakt och erfarenhet du har av olika verksamheter i din kommun.

Är du vårdnadshavare till barn under 16 år ska du svara som om du själv nyttjat de verksamheter barnet deltagit i

1 Vilken kontakt har du haft med verksamheter i nedanstående områden under de senaste 2 åren? <i>Obs! Ge minst ett svar för varje verksamhet</i>	Med närstående avses t.ex. make/maka/sambo eller barn/föräldrar, syskon				
	Jag har nyttjat verksamheten	Självverksamheten	Närstående har nyttjat verksamheten	Jag arbetar/har arbetat där	Jag har inte haft någon kontakt med verksamheten
Förskolan (daghem), fritidshem	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Grundskolan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gymnasieskolan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vuxenutbildningen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Äldreomsorgen, t.ex. hemtjänst, särskilt boende, öppen verksamhet m.m.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Service till funktionshindrade, t.ex. hemtjänst i eget boende, bostad med särskild service, öppna verksamheter m.m.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Socialtjänsten som socialbidrag, missbrukarvård, vård av barn och unga, råd och stöd till vuxna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kultur och fritidsverksamhet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommentarer: _____					

Frågorna 2–14 gäller din uppfattning om kommunens sätt att sköta vissa frågor i kommunen. Var snäll och svara på alla frågor och delfrågor.

2 Hur uppfattar du att kommunen sköter förskolan för barn 0-5 år?	Mycket bra	Ganska bra	Varken bra eller dåligt	Ganska dåligt	Mycket dåligt	Vet inte/ Har ingen åsikt om detta
I stort, som helhet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Information om olika valmöjligheter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tillgång till förskoleverksamhet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bemanningen i förskolan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommentarer: _____						

3 Hur uppfattar du att kommunen sköter fritidsverksamheten för barn 6 – 12 år?

	Mycket bra	Ganska bra	Varken bra eller dåligt	Ganska dåligt	Mycket dåligt	Vet inte/ Har ingen åsikt om detta
I stort, som helhet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Information om olika valmöjligheter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tillgång till fritidsverksamhet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bemanningen i fritidshemmen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Kommentarer: _____

4 Hur uppfattar du att kommunen sköter grundskolan?

	Mycket bra	Ganska bra	Varken bra eller dåligt	Ganska dåligt	Mycket dåligt	Vet inte/ Har ingen åsikt om detta
I stort, som helhet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Information om olika valmöjligheter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tillgång till grundskolan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bemanningen i grundskolan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Kommentarer: _____

5 Hur uppfattar du att kommunen sköter gymnasieskolan?

	Mycket bra	Ganska bra	Varken bra eller dåligt	Ganska dåligt	Mycket dåligt	Vet inte/ Har ingen åsikt om detta
I stort, som helhet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Information om olika valmöjligheter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tillgång till gymnasieskola	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bemanningen i gymnasieskolan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Kommentarer: _____

6 Hur uppfattar du att kommunen sköter vuxenutbildningen?

	Mycket bra	Ganska bra	Varken bra eller dåligt	Ganska dåligt	Mycket dåligt	Vet inte/ Har ingen åsikt om detta
I stort, som helhet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Information om olika valmöjligheter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tillgång till vuxenutbildning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bemanningen i vuxenutbildningen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Kommentarer: _____

7	Hur uppfattar du att kommunen sköter äldreomsorgen?	Mycket	Ganska	Varken	Ganska	Mycket	Vet inte/
		bra	bra	bra eller dåligt	dåligt	dåligt	Har ingen åsikt om detta
	I stort, som helhet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Information om möjligheter att få vård och omsorg	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Tillgång till insatser, t.ex. hemtjänst, särskilt boende, öppen verksamhet, etc.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Bemanningen i äldreomsorgen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommentarer: _____							

8	Hur uppfattar du att kommunen sköter att ge stöd och service till personer med funktionshinder?	Mycket	Ganska	Varken	Ganska	Mycket	Vet inte/
		bra	bra	bra eller dåligt	dåligt	dåligt	Har ingen åsikt om detta
	I stort, som helhet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Information om möjligheter att få stöd och service	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Tillgång till stöd och service, t.ex. hemtjänst, särskilt boende, öppen verksamhet, etc.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Bemanningen i verksamheten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommentarer: _____							

9	Hur uppfattar du att kommunen sköter verksamheten med socialbidrag (ekonomiskt bistånd)?	Mycket	Ganska	Varken	Ganska	Mycket	Vet inte/
		bra	bra	bra eller dåligt	dåligt	dåligt	Har ingen åsikt om detta
	I stort, som helhet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Information om olika möjligheter att få socialbidrag	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Tillgängligheten vid behov av socialbidrag	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Bemanningen i verksamheten som sköter om socialbidragen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommentarer: _____							

10 Hur uppfattar du att kommunen sköter missbrukarvården för vuxna?	Mycket bra	Ganska bra	Varken bra eller dåligt	Ganska dåligt	Mycket dåligt	Vet inte/ Har ingen åsikt om detta
I stort, som helhet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Information om olika stödinsatser, t.ex. dagverksamhet, behandlingshem, boendestöd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tillgång till stödinsatser, t.ex. dagverksamhet, behandlingshem, boendestöd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bemanningen i missbrukarvården	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommentarer: _____						

11 Hur uppfattar du att kommunen sköter vård av barn och unga som behöver särskilt stöd?	Mycket bra	Ganska bra	Varken bra eller dåligt	Ganska dåligt	Mycket dåligt	Vet inte/ Har ingen åsikt om detta
I stort, som helhet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Information om olika stödinsatser, t.ex. öppen verksamhet, familjehemsvård, institutionsvård	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tillgång till stödinsatser, t.ex. öppen verksamhet, familjehemsvård, institutionsvård	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bemanningen i verksamheten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommentarer: _____						

12 Hur uppfattar du att kommunen sköter råd och stöd till vuxna, t.ex. familjerådgivning, samarbetsamtal, stöd till våldsutsatta?	Mycket bra	Ganska bra	Varken bra eller dåligt	Ganska dåligt	Mycket dåligt	Vet inte/ Har ingen åsikt om detta
I stort, som helhet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Information om olika råd och stödinsatser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tillgång till olika råd och stödinsatser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bemanningen i verksamheten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommentarer: _____						

13 Hur uppfattar du att kommunen sköter kultur och fritidsverksamheten?	Mycket bra	Ganska bra	Varken bra eller dåligt	Ganska dåligt	Mycket dåligt	Vet inte/ Har ingen åsikt om detta
I stort, som helhet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Information om möjligheter till kulturupplevelser och fritidsaktiviteter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tillgång till olika kultur- och fritidsaktiviteter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bemanningen i verksamheten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommentarer: _____						

14 Hur uppfattar du att kommunen sköter gator och vägar?	Mycket bra	Ganska bra	Varken bra eller dåligt	Ganska dåligt	Mycket dåligt	Vet inte/ Har ingen åsikt om detta
I stort, som helhet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Underhåll och skötsel	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Snöröjning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Belysning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommentarer: _____						

Fråga 15 gäller hur du tar reda på vad som händer i kommunen

15 Hur brukar du ta reda på vad som händer i kommunen?	Dagligen	Flera gånger i veckan	Någon gång per vecka	Några gånger per månad	Nästan aldrig/aldrig
Läser lokaltidningen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ser på regional-TV	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hör på lokalradiosändningar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Läser kommunens hemsida på Internet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Pratar om kommunala frågor med vänner och bekanta	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kontaktar kommunen, t.ex. medborgarkontor, informationsavdelning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tryckt material, t.ex. informationsblad, som skickas ut av kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommentarer: _____					

Och slutligen en fråga om vad du tycker om kommunen i stort.

	Mycket nöjd	Ganska nöjd	Varken nöjd eller missnöjd	Ganska missnöjd	Mycket missnöjd	Har ingen åsikt	ingen
16 Hur nöjd är du med kommunen som helhet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

TACK för ditt svar!

Skicka in den ifyllda enkäten i bifogat portofria svarskuvert. Vi önskar få ditt svar inom en vecka.

