



2014:26



STATSKONTORET

Informationsförsörjning om kommuner





STATSKONTORET

MISSIV

DATUM

2014-11-24

ERT DATUM

2013-12-19

DIARIENR

2014/22-5

ER BETECKNING

Fi2013/4575

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret om informationsförsörjning om kommuner

Regeringen gav den 19 december 2013 Statskontoret i uppdrag att genomföra en övergripande kartläggning om kommuner och deras verksamheter. Utgångspunkten ska vara statens behov av att samlat kunna följa utvecklingen när det gäller kommunernas förutsättningar att klara av sina uppgifter och framtida utmaningar.

Statskontoret överlämnar härmed sin redovisning av uppdraget i rapporten *Informationsförsörjning om kommuner* (2014:26).

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Tf. utredningschef Mikael Halåpi och utredare Viveka Karlestrand, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Viveka Karlestrand

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Statskontorets uppdrag	11
1.1	Regeringens beslut	11
1.2	Skälen för regeringens beslut	11
1.3	Statens övergripande informationsbehov	12
1.4	Tolkning och avgränsning av uppdraget	13
1.5	Genomförande och metod	14
1.6	Rapportens disposition	15
2	Informationsförsörjning om kommuner	17
2.1	Allmänt om statens styrning av kommunerna	17
2.2	Informationsförsörjningens utveckling	19
2.3	Dagens informationsförsörjning	23
2.4	Kommunernas uppgiftslämnarskyldighet	31
3	Information om den statliga styrningen	35
3.1	Om statens styrning	35
3.2	Tillgänglig information om användningen av statliga styrformer	37
3.3	Kunskapsluckor och brister	38
4	Information om kommuner som berör flera sektorer	39
4.1	Tillgänglig information	40
5	Information om olika förhållanden	45
5.1	Demokratins funktionssätt	45
5.2	Befolkningsutveckling och demografiska förhållanden	56
5.3	Personal- och kompetensförsörjning	61
5.4	Omfattningen av samverkan	66
5.5	Kommunernas internationella samarbete	73
5.6	Köp av verksamhet – andel privata utförare	76
5.7	It-utveckling	83
5.8	Administrativa krav	96
5.9	EU-lagstiftningens påverkan på kommuner	99
5.10	Verksamheternas resultat	104

6	Statskontorets övergripande iakttagelser och slutsatser	111
6.1	Tillgänglig information	111
6.2	Bedömning av väsentliga kunskapsluckor	113
6.3	Det fortsatta arbetet med informationsförsörjningen	115
	Referenser	119

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	123
2	Myndigheter som ansvarar för officiell statistik som redovisas på kommunnivå	127
3	Sammanfattande iakttagelser om de studerade förhållandena	129

Sammanfattning

Statskontoret har på regeringens uppdrag kartlagt information om kommunerna och deras verksamheter. I uppdraget har ingått att lägga särskilt vikt vid:

- information som berör flera sektorer
- möjligheterna att säkerställa samlad information om t.ex. befolkningsutveckling, demografiska förhållanden, personalförsörjning, kompetensförsörjning, omfattning av samverkan, andel privata utförare och verksamheternas resultat
- möjligheterna att säkerställa samlad information om mer komplexa förhållanden, t.ex. administrativa krav, demokratins funktionssätt, internationellt samarbete, it-utveckling och EU-lagstiftningens påverkan på kommunerna
- möjligheterna att säkerställa information om den samlade statliga styrningen och av staten använda styrformer
- identifiering av eventuella väsentliga kunskapsluckor.

Utgångspunkten i uppdraget har varit statens behov av att samlat kunna följa utvecklingen när det gäller kommunernas förutsättningar att klara av sina uppgifter och framtida utmaningar. I uppdraget har även ingått att analysera om den befintliga informationen är tillräcklig för att staten på ett samlat sätt ska kunna följa utvecklingen både i kommunsektorn som helhet och i enskilda kommuner. Vidare har Statskontoret identifierat väsentlig information som saknas och lämnat förslag på hur staten kan tillförsäkra sitt behov av information.

Den nationella informationsförsörjningen är en viktig grund för att utveckla den statliga styrningen av kommuner och landsting. Statskontoret kan konstatera att dagens informationsförsörjning främst bygger på den officiella statistiken, vilket innebär att den nationella uppföljningen huvudsakligen har en sektorsvis inriktning. Flera utredningar har dock pekat på att den traditionella sektorstatistiken inte fullt ut kan möta den nationella eller lokala styrningens behov av en sektorsövergripande bild av de kommunala verksamheterna. Den sektorsvisa informationen är inte alltid ett tillräckligt underlag för att utvärdera och följa upp effekterna av olika statliga styrmedel. Det finns därför behov av att information identifieras, analyseras och sammanställs på aggregerad nivå och inte enbart på sektornivå.

Tillgången till information varierar

Statskontoret kan utifrån kartläggningen konstatera att informationsmängden varierar mellan de kartlagda förhållandena och att det finns väsentliga kunskapsluckor på flera områden. För flertalet av de sektorsövergripande förhållanden som vi har studerat finns det inte någon myndighet som har till uppgift att samla in och sammanställa information. Det innebär att det är svårt att finna och överblicka den samlade informationen.

Brister i kvalitet, innehåll och uppföljning

Vidare finns vissa brister när det gäller informationens kvalitet och innehåll, t.ex. i fråga om aktualitet och tillgänglighet. Det görs även få uppföljningar av de kartlagda förhållandena med kvalitativa metoder i form av exempelvis utredningar och utvärderingar.

Möjligheten att ställa formella krav på informationsinsamlingen

Statskontoret konstaterar också att Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) svarar för en viktig och omfattande del av informationsförsörjningen. När det gäller vissa områden är SKL den huvudsakliga informationskällan. Insamlingen styrs dock av SKL:s och kommunernas egna behov av information. Det finns därför en risk att vissa grundläggande krav som gäller informationens jämförbarhet över tid eller frekvensen på informationsinsamlingen inte alltid uppfylls.

Kunskapsluckor inom vissa informationsområden

Statskontoret bedömer att det finns betydande kunskapsluckor när det gäller följande av uppdragets informationsområden:

- *Interkommunal samverkan.* Grundläggande information saknas om hur omfattande samverkan är, inom vilka områden den sker samt i vilka former. Vidare saknas studier av positiva och negativa effekter av samverkan för aspekter såsom ekonomi, organisation och serviceutbud i kommunerna.
- *It-utveckling i kommunal sektor.* Staten genomför ingen samlad uppföljning av it-utvecklingen i den kommunala sektorn. Det saknas t.ex. information om kostnaden, användningen eller nyttan av it inom den kommunala organisationen eller för kommuninvånarna.
- *EU-lagstiftningens påverkan och administrativa krav.* Det saknas information som ger en aktuell bild över EU-rättens samlade påverkan på kommunernas ansvarsområden och kommunernas tillämpning av EU-rätten.

- *Befolkning och demografi* är områden med små kunskapsluckor. Det finns dock vissa brister när det gäller tillgängligheten av prognosinformation på kommunnivå.
- *Personal- och kompetensförsörjning*. Den officiella statistiken omfattar inte uppgifter om verksamheter som drivs av privata utförare. Det innebär att uppgifter saknas för viss personal som arbetar med obligatorisk kommunal verksamhet. För att kunna bedöma kommunernas personal- och kompetensbehov behövs vidare tillgång till prognosmodeller.

Viktiga framtidsfrågor

Statskontoret har i kartläggningen identifierat vissa generella frågor och faktorer som bör beaktas i det fortsatta arbetet med den nationella informationsförsörjningen om kommunerna:

- Statens kunskapsbehov tillgodoses inte enbart med statistik och kvantitativa uppgifter utan behöver kompletteras med andra metoder och analyser.
- Tvärsektoriell kunskap behöver kompletteras med ekonomisk och sektorsvis information för att samlat kunna följa utvecklingen både i kommunsektorn som helhet och i enskilda kommuner.
- Det bör ingå i den nationella informationsförsörjningen att pröva om det behövs information om samtliga kommuner eller om det är tillräckligt och mer relevant med information om enbart vissa typer av kommuner.
- Det behövs en process för att identifiera framtida behov av tvärsektoriell information, samt identifiera lämpliga aktörer som ansvarar för informationsförsörjningen.
- Det är viktigt att fortsätta utvecklingen av tvärsektoriell information i kommun- och landstingsdatabasen Kolada.
- Det är viktigt att berörda statliga aktörerna för en dialog med SKL om vilken roll den stora mängd information som SKL samlar in kan spela i den statliga informationsförsörjningen.
- Det är viktigt att staten följer och tar tillvara de möjligheter som teknikutvecklingen erbjuder, för att bl.a. effektivisera informationsinhämtningen och begränsa kommunernas uppgiftslämnararbörda.

1 Statskontorets uppdrag

1.1 Regeringens beslut

Den 19 december 2013 fick Statskontoret i uppdrag att göra en övergripande kartläggning av befintlig information om kommunerna och deras verksamheter. Statskontoret ska lägga särskild vikt vid:

- information som berör flera sektorer
- möjligheterna att säkerställa samlad information om t.ex. befolkningsutveckling, demografiska förhållanden, personalförsörjning, kompetensförsörjning, omfattning av samverkan, andel privata utförare och verksamheternas resultat
- möjligheterna att säkerställa samlad information om mer komplexa förhållanden, t.ex. administrativa krav, demokratins funktionssätt, internationellt samarbete, it-utveckling och EU-lagstiftningens påverkan på kommunerna
- möjligheterna att säkerställa information om den samlade statliga styrningen och av staten använda styrformer
- identifiering av eventuella väsentliga kunskapsluckor.

Utgångspunkten ska vara statens behov av att samlat kunna följa utvecklingen när det gäller kommunernas förutsättningar att klara av sina uppgifter och framtida utmaningar. I uppdraget ingår att analysera om den befintliga informationen är tillräcklig för att staten på ett samlat sätt ska kunna följa utvecklingen både i kommunsektorn som helhet och i enskilda kommuner. Statskontoret ska också föreslå hur staten kan tillförsäkra sitt behov av information.

Vidare ska Statskontoret föreslå åtgärder om vi finner att information insamlas dubbelt från kommunsektorn eller om vi ser möjligheter att förenkla kommunernas uppgiftslämnande.

1.2 Skälen för regeringens beslut

Enligt regeringen står kommunerna inför flera utmaningar under de närmaste åren. Den demografiska utvecklingen går mot såväl ökad urbanisering som ökad avfolkning i vissa delar av landet. Befolkningen blir också allt äldre, vilket sätter press på både sjukvården och de sociala försäkringssystemen. Samtidigt pågår ett generationsskifte på arbetsmarknaden. Kommuner-

na har att hantera stora pensionsavgångar, vilket medför utmaningar för deras personal- och kompetensförsörjning.

Kraven från statsmakterna har också ökat när det gäller konkurrens, it-användning och medfinansiering tillsammans med krav som följer av vissa generella EU-regler. Dessutom har medborgarnas krav generellt ökat bl.a. på förbättrad service och större likvärdighet mellan kommunerna.

En väsentlig del av statens styrning av kommunerna handlar om att ge kommunerna grundläggande förutsättningar för att hantera kommande utmaningar. Enligt regeringens bedömning behöver staten därför god kunskap om deras verksamhet och grundförutsättningar. Dessutom behöver staten veta hur den samlade styrningen påverkar kommunernas förutsättningar att fullfölja sina uppgifter. Det är nödvändigt för att staten ska kunna utveckla och vid behov ompröva sin styrning.

Den statliga styrningen sker i huvudsak genom sektorsvisa beslut och sektorsvisa uppföljningar, bl.a. genom respektive sektorsmyndighet. Regeringen pekar emellertid på att det saknas sektorsövergripande information och information om hur den kommunala organisationen samlat klarar av att hantera sina uppgifter. Även i den förvaltningspolitiska propositionen¹ konstaterades att det saknas information på en aggregerad nivå. Vidare finns det ingen löpande uppföljning av hur kommunernas grundläggande förutsättningar sammantaget påverkas av politiska beslut och omvärldsförändringar.

1.3 Statens övergripande informationsbehov

Från statens sida finns det flera skäl till att samla in information om kommunerna. En utgångspunkt är att staten lägger vissa obligatoriska uppgifter och skyldigheter på kommunerna. Staten har därmed ett intresse av att följa upp och utvärdera om kommunerna kan utföra dessa obligatoriska uppgifter enligt uppställda mål och krav. Uppgiftsinsamlingen har då ett *kontrollerande syfte*. Det kan handla om att följa upp hur insatser, prestationer och effekter motsvarar målsättningarna (måluppfyllelse) men även att se om insatserna har förbättrat den ekonomiska effektiviteten eller produktiviteten i kommunen.

Uppgiftsinsamlingen kan även ha ett *utvecklande syfte*, dvs. att bygga kunskap inom en viss verksamhet och ge underlag för att utveckla verksamheten om så behövs. För staten handlar det då om att skapa sig en bild av de kommunala verksamheterna i syfte att veta vilken styrning och vilka insatser som krävs för att ge kommunerna bättre förutsättningar.

¹ Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 82–85.

Vidare ger uppgiftsinsamlingen ett underlag för arbetet med att ta fram officiell statistik och annan statlig statistik.

1.4 Tolkning och avgränsning av uppdraget

En övergripande avgränsning är att Statskontorets uppdrag rör information om kommunerna. Information om landstingen ingår därmed inte i uppdraget. Vi har heller inte kartlagt information om kommunernas ekonomi eller ekonomiska situation.

Vår tolkning är att uppdraget i första hand avser att kartlägga förhållanden som gäller kommunernas verksamheter. Vissa av de förhållanden som nämns i uppdraget behöver dock studeras utifrån att kommunerna är geografiska enheter. Det gäller befolkningsutveckling och demografiska förhållanden.

En viktig utgångspunkt är att uppdraget till Statskontoret är ett led i att förbättra den nationella informationsförsörjningen, vilken i sin tur är en väsentlig del av den statliga styrningen av kommunerna. Statskontorets uppdrag handlar därför om att kartlägga befintlig information och identifiera ny information som staten behöver i styrningen av kommunerna. I den mån vi anser att ny information behöver samlas in försöker vi väga kostnaden mot nyttan med att ta fram denna.

En annan utgångspunkt är att staten i första hand behöver följa kommunernas obligatoriska verksamheter. Det är viktigt för staten att veta om en eller flera kommuner inte klarar av att utföra sina obligatoriska verksamheter med godtagbar kvalitet. Det kan även vara av intresse att följa utvecklingen av de frivilliga uppgifterna, åtminstone på en övergripande nivå, för att se avvägningen mellan obligatoriska och frivilliga verksamheter.

Uppdraget omfattar dock inte hela den nationella informationsförsörjningen eftersom regeringen anser att staten har relativt god kunskap om de sektorsvisa verksamheterna. Däremot menar regeringen att det finns behov av sektorsövergripande information och att staten samlat behöver kunna följa kommunernas förutsättningar att klara av sina uppgifter och framtida utmaningar. Av regeringens beslut framgår att informationsbehovet för närvarande består av ett drygt tiotal olika förhållanden.

Dessa förhållanden har olika stor betydelse för kommunernas möjligheter att klara sina uppgifter, vilket innebär att vissa utgör en större risk än andra och därmed blir viktigare att ha kunskap om. Det varierar också i vilken grad förhållandena kan påverkas av kommunerna själva eller av staten i sin styrning.

I kartläggningen redovisar vi hur varje förhållande hänger samman med statens styrning av kommuner och vilken information som staten närmare behöver ha om respektive förhållande. I nästa steg kartlägger vi vilken

information som finns och vilken information som saknas eller har brister. Det bör understrykas att vår kartläggning fokuserar på möjligheterna att säkerställa information respektive samlad information om förhållandena. Kartläggningen är därför inriktad på att identifiera befintliga informationskällor (databaser, statistik, utvärderingar etc.) och eventuella kunskapsluckor och brister. För att göra kartläggningen tydligare ger vi dock i vissa fall exempel på hur informationen i källorna presenteras.

Vi gör i huvudsak en liknande tolkning av möjligheterna att säkerställa samlad information om statens samlade styrning och av de styrmedel som staten använder. Först bedömer vi alltså statens informationsbehov, sedan redovisar vi informationskällor som vi har funnit i kartläggningen och pekar på information som saknas.

När det gäller information som berör flera sektorer har vi kartlagt vilka övergripande sammanställningar som tas fram på kommunnivå. Kartläggningen omfattar även medborgar- och brukarundersökningar som regelbundet genomförs på kommunnivå.

I uppdraget ingår vidare att föreslå hur staten kan tillförsäkras den information som behövs. Som framgår ovan identifierar vi kunskapsluckor (behov av helt ny information) och kunskapsbrister (t.ex. bristande kvalitet eller aktualitet i befintlig information) om de olika förhållandena och den statliga styrningen. Därutöver gör vi en bedömning av vissa generella frågor och utvecklingsbehov som behöver beaktas i den statliga informationsförsörjningen.

1.5 Genomförande och metod

Huvuduppgiften har varit att kartlägga vilken information som finns tillgänglig, och därför har en viktig del varit att systematiskt gå igenom datakällor, såväl officiell som annan statistik men även rapporter och utredningar och i vissa fall forskningsrapporter. Vi har i första hand kartlagt information från statliga myndigheter och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Vi har kartlagt både den officiella statistiken och övrig statistik. Kartläggningen omfattar även innehållet i samlingsportalen Kolada. Vissa av förhållandena låter sig dock inte alls eller bara delvis fångas genom statistik. I dessa fall har vi kartlagt vilka undersökningar eller annat som fångar information om det aktuella förhållandet.

Vi har arbetat med kartläggningen från två håll. Vi har dels kartlagt vilken information som finns om respektive förhållande i olika källor, dels kartlagt vilken statistik som de statistikansvariga myndigheterna samlar och redovisar på kommunnivå.

För att få kunskap om vilken information som finns om de olika förhållandena och vilken information som saknas har vi genomfört intervjuer med

Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA), Statistiska centralbyrån (SCB), Skolverket, Socialstyrelsen, SKL, Sweco och några kommuner.

Uppdraget har i huvudsak varit att kartlägga information om de olika förhållandena. Valet av metod föll därför på intervjuer och genomgångar av databaser och dokument. Vi har under arbetets gång haft kontinuerliga möten med Finansdepartementet för att stämma av arbetets inriktning och avgränsning. Vi har även samrått med SKL och Utredningen om en kommunallag för framtiden (Fi 2012:07) i enlighet med vad som anges i regeringsbeslutet.

Rapporten har utarbetats av Clas Heinegård, Gabriella Jansson och Viveka Karlestrand (projektledare). Vi har även haft en intern referensgrupp knuten till projektet. I referensgruppen har ingått Staffan Brantingson, Peter Ehn och Johan Mörck.

1.6 Rapportens disposition

I kapitel 2 redogör vi översiktligt för den statliga styrningen av kommunerna och statens informationsförsörjning om kommunerna. Vi inleder med att sammanfatta kommunernas roll och den statliga styrningens olika motiv och inriktningar. Därefter redovisar vi statens huvudsakliga sätt att samla in information om kommunernas verksamhet. Vi redovisar även de åtaganden och begränsningar som gäller för den kommunala uppgiftslämnarskyldigheten.

I kapitel 3 behandlar vi möjligheterna att säkerställa information om den samlade statliga styrningen samt de styrformer som staten använder.

Kapitel 4 innehåller en kartläggning av undersökningar och sammanställningar som rör flera sektorer.

Kapitel 5 innehåller en kartläggning av de olika förhållandena. Vi börjar med att definiera och avgränsa respektive förhållande samt beskriver om och i så fall hur staten styr förhållandet. Fokus ligger på att redovisa den information som finns tillgänglig om förhållandet. Slutligen för vi ett resonemang om kvaliteten och aktualiteten i den befintliga informationen och om det finns några väsentliga kunskapsluckor. I bilaga 3 ges en sammanfattning av samtliga kartlagda förhållanden

I kapitel 6 redovisas Statskontorets samlade iakttagelser och slutsatser. Vi inleder med att beskriva våra iakttagelser om den information som rör förhållandena som ingår i uppdraget. Därefter redovisar vi de mest väsentliga kunskapsluckorna. Avslutningsvis lyfter vi fram vissa generella frågor och faktorer som bör beaktas i det fortsatta arbetet med den nationella informationsförsörjningen om kommunerna.

2 Informationsförsörjning om kommuner

I det här kapitlet behandlar vi dels statens styrning av kommunerna, dels informationsförsörjningens utveckling och hur den ser ut i dag.

2.1 Allmänt om statens styrning av kommunerna

2.1.1 Kommunernas roll i samhällsorganisationen

Den kommunala lokala nivån spelar en viktig roll i den svenska samhällsorganisationen. Det kommunala självstyret är en förutsättning för en effektiv förvaltning även om det är regering och riksdag som beslutar om det ramverk som gäller för kommunerna, genom krav i kommunallagen och i olika speciallagar. Regeringsformens inledande bestämmelse (RF 1:1) slår fast att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom bl.a. kommunal självstyrelse. Kommunerna får ta ut skatt för att sköta sina uppgifter och deras beslutanderätt utövas av valda församlingar. Vidare får kommuner ta hand om angelägenheter av allmänt intresse som anknyter till kommunens område eller dess medlemmar.

Regeringsformen fastställer att det finns såväl statliga som kommunala förvaltningsmyndigheter för den offentliga förvaltningen. Därmed kan staten använda lagstiftning för att ge kommunerna ansvaret för olika slags offentliga uppgifter. Det innebär att de kommunala verksamheterna i praktiken består av dels vissa frivilliga uppgifter som utgår från den kommunala allmänna kompetensen, dels ett stort antal särskilda obligatoriska uppgifter som staten har lagt på kommunerna. Samtliga kommuner har enligt lag ansvar för verksamheter såsom skola, förskola, vatten och avlopp och äldreomsorg. Till de frivilliga uppgifterna hör bl.a. kultur och fritid och näringslivsutveckling.

Den kommunala självstyrelsens bredd och djup är således ett resultat av både kommunernas egna initiativ och statens kommuninriktade åtgärder. I prop. 1973:90 med förslag till en ny regeringsform framhölls att det varken är lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra precisa gränser i grundlagen för den kommunala kompetensen. Arbetsfördelningen mellan stat och kommun bör i ganska hög grad kunna förändras med samhällsutvecklingen. Även i förarbetena till kommunallagen framhålls att självstyrelsen i grunden är en princip för relationen mellan staten och den kommunala nivån (prop. 1990/91:117). Principen ska gälla för all kommunal verksamhet, men självstyrelsen kan dock aldrig vara total.

2.1.2 Den statliga styrningens syften och former

Ett övergripande motiv till att staten behöver styra kommunerna är att staten lägger uppgifter och skyldigheter på kommunerna. Staten har därmed ett intresse av att påverka eller säkerställa att kommunerna kan utföra dessa obligatoriska uppgifter enligt uppställda mål och krav.

Andra motiv till styrningen kan t.ex. vara politiska om staten vill signalera att ett område eller förhållande är prioriterat. Styrningen kan också tjäna till att skapa legitimitet och förtroende för statens agerande. Därutöver kan styrningen syfta till att skapa större nationell likvärdighet mellan kommunerna inom viktiga samhällsområden. Styrning kan vidare användas för att säkerställa rättssäkerheten i kommunerna, dvs. att kommunerna verksamhet genomförs och tillhandahålls på ett lagligt korrekt och förutsägbart sätt.

Motiven till styrningen är nära sammanbundna med *hur* staten styr, dvs. vilka olika styrformer och styrmedel som används. Styrformerna kan sammanfattas i de övergripande kategorierna reglering, annan styrning och ekonomiska bidrag.²

Reglering är ett tvingande ovillkorligt styrmedel. Regleringar förekommer i lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter och innehåller olika påbud för kommuner. En del statliga regleringar vänder sig specifikt till kommunerna, dvs. ålägger kommuner att bedriva vissa verksamheter. Andra är av generell betydelse för kommuner men anger inga verksamhets- eller kommunspecifika bestämmelser, t.ex. arbetsmiljölagstiftning och skattelagstiftning.

Annan styrning består av olika ”mjuka” styrmedel som till skillnad från reglering är villkorliga och inte tvingande. De mjuka styrmedlen består ofta av en partsrelation och en förhandling mellan staten och kommunerna. *Nationella riktlinjer* eller strategier uttrycker regeringens ambitioner inom olika områden med syftet att påverka utvecklingen inom områdena. *Överenskommelser* mellan staten och SKL innebär att parterna har en uppgörelse om att tillsammans åstadkomma något. Vanligtvis ingår även andra styrmedel i överenskommelserna, t.ex. statsbidrag och uppföljningar. *Öppna jämförelser* består av systematiska och fortlöpande jämförelser baserade på resultatindikatorer. *Nationella samordnare* tillsätts ofta för att knyta samman staten, kommuner och andra aktörer för att driva på utvecklingen inom ett område eller för att förhandla fram lösningar mellan olika parter.

Ekonomiska bidrag innebär att staten styr genom att påverka kommunernas intäkter. De *generella statsbidragen* fördelas till kommuner och landsting

² För en utförligare beskrivning av statens styrning av kommunerna, se t.ex. Statskontoret 2005:28, *Reglering och andra styrmedel. En studie av hur staten styr kommuner och landsting* och 2011:22, *Tänk efter före. Om viss styrning av kommuner och landsting*.

inom ramen för den kommunalekonomiska utjämningen. Systemet för kommunalekonomisk utjämning syftar till att ge kommunerna och landstingen förutsättningar att tillhandahålla sina invånare likvärdig service oberoende av skattekraft och strukturella kostnadsskillnader. Utjämningsystemet finansieras i huvudsak med statliga medel. En mindre del finansieras av avgifter från vissa kommuner och landsting. Staten ger även *specialdestinerade statsbidrag* för vissa verksamheter i kommunerna och de kan ges som stimulansbidrag respektive ersättningsbidrag.

Statens system för uppföljningar och utvärderingar har sett olika ut och utvecklats i takt med nya behov och tekniska möjligheter. För att förstå dagens system för informationsförsörjning krävs en översiktlig tillbakablick.

2.2 Informationsförsörjningens utveckling

I detta avsnitt redovisas vissa huvudsakliga utvecklingslinjer i den nationella informationsförsörjningen när det gäller kommuner och deras verksamheter. Vi ger en översikt över tidigare bedömningar, förslag och vidtagna åtgärder.

2.2.1 Insatser för en mer samlad uppföljning av kommunsektorn

Under 1990-talet beslutade riksdagen och regeringen om åtgärder för att utveckla den statliga styrningen av kommunsektorn. En förändring var att ett stort antal specialdestinerade statsbidrag ersattes av ett generellt statsbidrag.³ Den statliga styrningen skulle bl.a. inriktas på att fastställa övergripande nationella mål för den kommunala verksamheten. Man ville att den statliga uppföljningen och utvärderingen skulle avse kommunernas obligatoriska uppgifter och i första hand resultaten av verksamheten, även om uppföljningar och utvärderingar även i fortsättningen skulle ske för varje sektor. Vidare ansåg man att de viktigaste uppgifterna från den sektorsvisa uppföljningen borde sammanfattas och ingå i en övergripande uppföljning.

I en redovisning av ett regeringsuppdrag år 1995 pekade Statskontoret på möjligheterna att samordna statens uppgiftsinsamling från kommunerna (1995:11). Statskontoret ansåg att räkenskapssammandraget utgör en väsentlig del av den information som bör ligga till grunden för statlig uppföljning av kommunsektorns verksamhet. Statskontoret föreslog även att nationella nyckeltal bör utvecklas för att öka produktiviteten inom de kommunala verksamheterna.

År 1996 redovisade en särskild utredare sina bedömningar och förslag när det gäller hur främst de ekonomiska uppgifterna som staten samlar in från kommuner och landsting kan få högre kvalitet och bli mer jämförbara.⁴

³ Prop. 1991/92:150, del II, bet. 1991/92:FiU29, *Den kommunala ekonomin*.

⁴ SOU 1996:179, *Statens uppgiftsinsamling från kommuner och landsting*.

Utredaren menade att riksdagen och regeringen behöver en samlad rapportering om utvecklingen inom den kommunala sektorn. Sektorsmyndigheters informationsbehov består i första hand av uppgifter för nationell uppföljning, utvärdering och tillsynsutövning inom varje sektor.

Utredaren förordade en struktur för att kontinuerligt följa upp och utvärdera kommunsektorn. En viktig del i en sådan struktur var att samordna SCB:s räkenskapssammandrag med statistikinsamlingen från Skolverket och Socialstyrelsen. En annan del var att systematisera insamlade statistiska uppgifter från kommunerna i ett gemensamt kommunalt statistiksystem, en kommunal databas.

2.2.2 Inrättande av en kommundatabas

År 2000 redovisades en förstudie med förslag om att en kommunal databas bör innehålla cirka 200 olika nyckeltal och mått rörande ekonomi, volym och kvalitet i vissa kommunala kärnverksamheter.⁵ Förstudien innehöll även förslag på en utvidgad försöksverksamhet med en provdatabas.

I ett nästa steg tillsatte regeringen en särskild utredare för att hantera den fortsatta utvecklingen av en kommunal databas samt vissa frågor som rörde tvärsektoriell uppföljning och utvärdering av kommunal verksamhet.⁶ Av utredarens betänkande framgår att databasen syftar till att skapa en stabil struktur av nyckeltal som beskriver kommunala verksamheters volym-, ekonomi- och kvalitetsmått.⁷ Utredaren menade att databasen ska vara lätt tillgänglig på internet samt avgiftsfri att besöka och använda. Dessutom föreslog utredaren en statlig finansiering för att bygga upp, driva och vidareutveckla databasen. Utredaren bedömde även att uppgifter till databasen bör inhämtas från redan befintliga nationella insamlingar. Ett ytterligare förslag var att den organisation som kommer att ansvara för databasen också bör göra tvärsektoriella analyser och driva olika benchmarkingprojekt.

För att fortsätta arbetet med att utveckla databasen inrättade regeringen år 2002 Rådet för främjande av kommunala analyser och jämförelser.⁸ I juni 2003 lanserades den kommunala databasen www.kommundatabas.se som en fri resurs. Rådet slutredovisade sitt arbete i december 2005 i betänkandet *Jämförelsevis. Styrning och uppföljning med nyckeltal i kommuner och landsting*.⁹ I betänkandet pekade rådet på att kommundatabasens målgrupp är kommun- och landstingsledningarna och att databasen även ger stöd för att följa upp nationella mål inom kommunsektorn. Rådet framhöll att staten

⁵ Ds 2000:48, *Snabbt och riktigt, utvalt och viktigt - förslag till kommunal databas*.

⁶ Dir. 2000:69, *Fortsatt utveckling av en kommunal databas samt tvärsektoriell uppföljning och utvärdering av kommunal verksamhet*.

⁷ SOU 2001:75, www.kommundatabas.NU!.

⁸ Dir. 2002:91, *Rådet för kommunala analyser och jämförelser*.

⁹ SOU 2005:110.

behöver information om tillståndet i den kommunala sektorn inom en mängd olika områden. Ur ett statligt perspektiv behövs exempelvis tillförlitlig och aktuell statistik för att kunna följa hur kommunsektorn klarar sina välfärdsuppgifter enligt uppsatta nationella mål. Staten behöver även följa kommunsektorns ekonomiska utveckling då denna inte går att frikoppla från landets övriga ekonomiska utveckling. Rådet lade fram ett antal förslag på sätt att utveckla och använda kommun databasen, bl.a. systematisk benchmarking av produktivitet och effektivitet i kommuner och landsting samt tidigareläggning av statistik som ligger till grund för nyckeltal.

Den kommunala databasen permanentades 2006 med benämningen Kolada. Arbetet med Kolada bedrivs inom ramen för RKA som är en ideell förening med staten och SKL som medlemmar. Kolada beskrivs närmare i avsnitt 2.3.1.

2.2.3 Kvarstående behov av sektorsövergripande information

Ansvarskommittén pekade i sitt slutbetänkande *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft* på att den statliga styrningen av kommunsektorn bildar ett komplicerat system med en lång rad styrmedel.¹⁰ Kommittén menade att det sällan görs några avvägningar av hur den sektorsvisa styrningen påverkar helheten eller de angränsande verksamheterna. Enligt kommittén saknas det ofta en systematisk koppling mellan de uppföljningar och utvärderingar som görs och den statliga styrningen.

Ansvarskommittén ansåg att en förbättrad statlig styrning kräver utvecklade system för nationell informationsförsörjning, men att informationsförsörjningen präglas av bristande överblick och otydlig ansvarsfördelning. Kommittén ansåg att det behövs ett fastare statligt grepp över den samlade statliga informationsförsörjningen. Det gällde både sektorers behov av utvecklad strategisk kunskap och en mer utvecklad tvärsektoriell syn på kommunsektorn. Förslaget var att regeringen låter utreda hur den nationella informationsförsörjningen ska kunna utvecklas när det gäller kommunernas olika ansvarsområden.

I slutet av 2007 tillkallade regeringen en särskild utredare med uppdrag att se över insamlingen och publiceringen av statistik om ekonomi, personalförhållanden och vissa verksamheter inom kommunsektorn.¹¹ I betänkandet *Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning* konstaterade utredaren att den traditionella sektorstatistiken inte fullt ut kan möta den nationella eller lokala styrningens behov av en sektorsövergripande bild av de kommunala verksamheterna.¹² Utredaren menade att sektoriseringen

¹⁰ SOU 2007:10.

¹¹ Dir. 2007:146, *Översyn av statistikinsamlingen avseende kommunal ekonomi och verksamhet*.

¹² SOU 2009:25.

lägger hinder i vägen för kontinuerliga förbättringar av statistiken i ett tvärsektoriellt perspektiv. Därför lade utredaren fram ett förslag för att utveckla samverkan kring och samordningen av kommunstatistiken samt för att förbättra den ekonomiska kommunstatistiken, statistiken om alternativa utförare och den kommunala personalstatistiken.

Utredaren pekade även på att ett samlat system för automatiserad datafångst är förenat med olika komplikationer och hinder, och ansåg att ett sådant system får ses som en förändring på längre sikt. I brist på en given huvudman för att driva en förändringsprocess ansåg utredaren att det behövs en delegation för att realisera ett samlat system.

Statistikutredningen 2012 bedömde att det ännu inte var aktuellt med ett samlat system för automatiserad datafångst då det var osäkert om systemet gick att genomföra samt vilka kostnader och andra konsekvenser det kunde medföra. Enligt utredningen kan det dock finnas skäl till att i detalj analysera förutsättningarna för att införa ett sådant system.¹³

2.2.4 Pågående utredningar m.m.

Utredningen om en kommunallag för framtiden ska föreslå en modernisering av kommunallagen genom att gå igenom en lång rad områden.¹⁴ De som främst berör vårt uppdrag handlar om att

- beskriva hur kommunernas och landstingens huvudmannaskap för verksamhet som bedrivs i privat regi är reglerat, särskilt i fråga om kommunernas och landstingens ansvar för kontroll och uppföljning respektive statens ansvar för tillsyn
- utvärdera den fria nämndorganisationen.

I juni 2013 lämnade utredningen ett delbetänkande.¹⁵ I det redovisas hur kommuner och landsting ska kunna stärka sin kontroll och insyn när privata utförare anlitas att utföra kommunal verksamhet. Utredningen föreslår bl.a. att fullmäktige ska anta ett program med övergripande mål och riktlinjer för verksamheter som lämnas över till privata utförare. Allmänhetens insyn i de privata utförarnas verksamhet ska också förbättras.

Utredningens slutbetänkande ska lämnas senast den 31 mars 2015.

I juni 2014 beslutade Riksrevisionen att påbörja en granskning av kvaliteten i den officiella statistiken. Bakgrunden är att statistiken är ett viktigt underlag när riksdag och regering fattar beslut i olika politiska frågor, och den är

¹³ SOU 2012:83, *Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet*.

¹⁴ Dir. 2012:105, *En kommunallag för framtiden*.

¹⁵ SOU 2013:53, *Privata utförare – kontroll och insyn*.

även ett viktigt underlag för uppföljningar och ansvarsutkrävande. Syftet med granskningen är att undersöka om systemet för den officiella statistiken är utformat på ett sätt som bidrar till att uppnå målen för statistiksystemet på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. En rapport är planerad till februari 2015.

2.3 Dagens informationsförsörjning

I detta avsnitt ges en sammanfattande bild av statens informationsförsörjning när det gäller kommunerna och kommunernas verksamhet. En stor del av uppföljningen är kvantitativ och bygger på den officiella statistiken. Uppgiftsinsamlingen sker dock även genom mer djupgående, kvalitativa metoder i form av utredningar och utvärderingar.

2.3.1 Statistik om kommuner

Den officiella statistiken

Officiell statistik ska enligt lagen (2001:29) om den officiella statistiken finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. Det finns vissa kriterier för vilken statistik som kan klassas som officiell; den ska bl.a. produceras regelbundet, vara bestående över tid och vara av allmänt intresse.¹⁶

Sammanlagt finns 27 statistikansvariga myndigheter som ansvarar för att samla in data och bearbeta Sveriges officiella statistik.¹⁷ Regeringen beslutar hur statistiken ska delas in i ämnes- och statistikområden och vilka myndigheter som ska vara statistikansvariga. Myndigheterna beslutar i sin tur vilka statistikprodukter som ska finnas, dvs. statistikens innehåll och omfattning inom myndigheternas respektive ansvarsområden.¹⁸

Myndigheterna beslutar om statistikens inriktning, t.ex. objekt, variabler, redovisningsgrupper och periodicitet, i samråd med centrala användare av statistiken. Statistikansvariga myndigheter prövar regelbundet vilka statistikprodukter som ska ingå i deras officiella statistik. Vanligtvis leder detta

¹⁶ SOU 2012:83.

¹⁷ De statistikansvariga myndigheterna är: Arbetsmiljöverket, Brottsförebyggande rådet, Centrala studiestödsnämnden, Domstolsverket, Ekonomistyrningsverket, Energimyndigheten, Finansinspektionen, Försäkringskassan, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Konjunkturinstitutet, Kungliga biblioteket, Medlingsinstitutet, Myndigheten för kulturanalys, Naturvårdsverket, Pensionsmyndigheten, Riksgälden, Skogsstyrelsen, Skolverket, Socialstyrelsen, SCB, Sveriges lantbruksuniversitet, Tillväxtanalys, Tillväxtverket, Trafikanalys och Universitetskanslerämbetet

¹⁸ Den officiella statistiken är indelad i 22 ämnesområden med 108 underliggande statistikområden, samt 362 statistikprodukter.

till att nya produkter tillkommer, snarare än att gamla tas bort. Det totala antalet statistikprodukter i systemet har därför ökat.¹⁹

Inom varje statistikområde sker en egen uppgiftsinsamling, med egna användargrupper. Respektive produktionsprocess är således åtskild från övriga statistikområden. Detta innebär att det samlas in få uppgifter om mer övergripande samhällsfenomen. Ibland sker också överlappningar och dubbelarbete. SCB har dock sedan 2006 strävat mot att statistikproduktionen ska samordnas i högre grad.²⁰

Rådet för den officiella statistiken (ROS) ansvarar för den officiella statistikens tillgänglighet, kvalitet och användbarhet, samt för frågor om att underlätta uppgiftslämnandet. Rådet består av sju ledamöter som är chefer för statistikansvariga myndigheter och ordföranden är SCB:s generaldirektör. Rådet ska verka för samarbete mellan de statistikansvariga myndigheterna samt för att utveckla och förvalta statistiknätverket.²¹

Enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken omfattas den officiella statistiken av uppgiftsskyldighet. Det innebär att uppgiftslämnarna såsom kommuner, landsting och kommunalförbund måste lämna in vissa uppgifter som krävs för att producera den officiella statistiken. Avsnitt 2.4 beskriver närmare kommunernas uppgiftslämnarskyldighet.

Kommunstatistik

Ansvarsfördelningen mellan de statistikansvariga myndigheterna innebär att officiell statistik om kommunerna huvudsakligen samlas in och redovisas sektorsvis. Kommunsektorn som sådan kan heller inte kopplas till någon viss myndighet utan är endast en indelningsnivå i den officiella statistiken. Denna indelning gäller både kommunen som administrativ enhet och som geografisk enhet. Betänkandet *Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning* introducerade begreppet *kommunstatistik*, vilket är ”sådan statistik som hör samman med kommuner och landsting som administrativa enheter och som redovisas med kommunal indelning”.²²

Det finns inga krav på att den officiella statistiken ska redovisas på kommunnivå, utan indelningen görs efter behov och samråd med centrala användargrupper. I en del fall finns inte kommunindelad statistik allmänt tillgänglig, men då kan den beställas från SCB.

Huvuddelen av kommunstatistiken finns inom ämnesområdena hälso- och sjukvård, offentlig ekonomi, socialtjänst, utbildning och forskning samt arbetsmarknad. Därmed är Socialstyrelsen, Skolverket och SCB de viktigas-

¹⁹ SOU 2012:83, s. 138.

²⁰ ROS (2013) *Sveriges officiella statistik – årlig rapport för 2013*.

²¹ Förordning (2007:762) med instruktion för Statistiska centralbyrån.

²² SOU 2009:25, s. 29.

te statistikansvariga myndigheterna för kommunstatistiken. När det gäller de förhållanden som anges i uppdraget samlar även bl.a. Medlingsinstitutet in uppgifter som rör kommunerna (se bilaga 2 för en sammanfattning av de ämnes- och statistikområden som kommunstatistiken finns inom).

SCB

SCB har ansvaret för den officiella statistiken och för att utveckla och samordna all annan statlig statistik. Myndigheten har tre huvudsakliga uppgifter, att

- 1) utveckla, framställa och sprida statlig statistik
- 2) samordna överlämnandet av statistiska uppgifter till internationella organisationer
- 3) samordna det statliga statistiksystemet i Sverige.²³

SCB ansvarar för att ta fram sektorsövergripande statistik inom områden såsom arbetsmarknad, befolkning, boende, demokrati, näringsverksamhet och offentlig ekonomi. För vissa områden ansvarar SCB själv för statistikproduktionen medan man i andra fall samarbetar med olika statistikansvariga myndigheter.

Delar av statistiken finns allmänt tillgänglig på kommunnivå.

Samordningen av det statliga statistiksystemet sker främst genom Rådet för den officiella statistiken, som är en del av SCB. Exempelvis ska alla förändringar av statistikprodukter och förslag på nya statistikområden gå via ROS. Rådet säkerställer även att inga dubbelinsamlingar av den officiella statistiken görs. Dessutom samordnas statistiksystemet genom att all officiell statistik nås via SCB:s webbplats.

Räkenskapssammandraget för kommuner

Räkenskapssammandrag för kommuner och landsting (RS) är en årlig undersökning som utförs av SCB. Undersökningen är uppdelad i två delar: steg 1 och steg 2. Steg 1 innehåller uppgifter om resultat- och balansräkningar. Steg 2 innehåller verksamhetsindelade uppgifter.

Uppgiftslämnarskyldigheten har hittills bara omfattat steg 2. Från och med 2015 (redovisningsåret 2014) kommer även steg 1 att omfattas av uppgiftslämnarplikt.

Skolverket

Skolverket ansvarar för att styra, stödja, följa upp och utvärdera kommuners och skolors arbete i syfte att förbättra verksamheten.²⁴ Enligt förordningen

²³ Förordning (2007:762) med instruktion för Statistiska centralbyrån.

²⁴ Förordning (2011:555) med instruktion för Statens skolverk.

(2001:100) om den officiella statistiken ansvarar myndigheten för officiell statistik om förskola, skola, fritidshem, vuxenutbildning och annan pedagogisk verksamhet. Syftet är att insamlingen ska ge en samlad bild av skolans verksamhet och vara underlag för uppföljningar och utvärderingar på nationell och lokal nivå. Uppgifterna som samlas in är antalet barn och personal samt kostnader och utbildningsresultat. Uppgifterna redovisas per skolform och verksamhetsform samt finns publicerade på kommunnivå, länsnivå och nationell nivå.

Det mesta av skolstatistiken finns tillgänglig i olika format på eller via Skolverkets webbplats, t.ex. genom olika databaser såsom Jämförelsetal, SIRIS och SALSA.

På Skolverkets webbplats publiceras därtill kommunblad som ger en sammanfattande bild av kommunens förskoleverksamhet, pedagogiska omsorg, fritidshemsverksamhet, skola och vuxenutbildning. Här görs även jämförelser mellan liknande kommuner och mellan kommuner och riket som helhet.

Socialstyrelsen

Socialstyrelsen arbetar för att alla har lika tillgång till en god hälsa, vård och omsorg. Myndigheten tar även fram och förmedlar kunskap till vården och omsorgen.²⁵

Enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken ansvarar Socialstyrelsen för den officiella statistiken inom hälso- och sjukvårdsområdet och socialtjänstområdet. Myndigheten sammanställer och analyserar uppgifter om vårdens och omsorgens kvalitet och effekter. Det bör dock noteras att inte all statistikinsamling som Socialstyrelsen gör är en del av den officiella statistiken. Viss statistikinsamling sker även inom ramen för Socialstyrelsens övriga uppdrag.

De uppgifter som rör primärkommunernas verksamhet finns inom socialtjänstens områden, och specifikt individ- och familjeomsorg, äldre- och handikappomsorg samt service till funktionshindrade. Beroende på område redovisas uppgifterna på individnivå, riksnivå eller kommunnivå. Statistikproduktionen sker årligen.

Statistiken finns tillgänglig i form av rapporter, databaser, färdiga diagram och tabeller via Socialstyrelsens webbplats. Det som inte finns på webbplatsen går att beställa separat från olika register, t.ex. de nationella kvalitetsregister som finns om hälsa och sjukvård.

Medlingsinstitutet

Medlingsinstitutet ansvarar för den statliga medlingsverksamheten och ska verka för en väl fungerande lönebildning.

²⁵ Förordning (2009:1243) med instruktion för Socialstyrelsen.

Enligt myndighetens instruktion²⁶ och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken ansvarar Medlingsinstitutet för den officiella lönestatistiken och ska se till att statistikens innehåll och omfattning anpassas efter användarnas behov. Själva statistikproduktionen sköts på Medlingsinstitutets uppdrag av SCB. Grunddata samlas in av SKL medan materialet bearbetas, analyseras och publiceras av Medlingsinstitutet.

Statistiken kan indelas i tre grenar:

1. Den månadsvisa konjunkturlönestatistiken mäter löneökningstakten för ekonomin, men är också uppdelad i sektorer och branscher.
2. Den årsvisa lönestrukturstatistiken ligger bl.a. till grund för analyser av löneskillnader mellan kvinnor och män.
3. EU-statistiken är den statistik som samlas in på uppdrag av den europeiska statistikmyndigheten Eurostat.

Delar av statistiken finns fördelad på kommunnivå.

Andra myndigheter som samlar in statistik om kommuner

Utöver de statistikansvariga myndigheterna finns flera myndigheter som producerar statistik och bedriver statistikverksamhet men som inte omfattas av lagen om officiell statistik. Statistikutredningen identifierade 2012 ett tjugotal myndigheter som inte är statistikansvariga men som producerar statistik av allmänt intresse.²⁷

I flera fall kan uppgifterna från dessa myndigheter likställas med den officiella statistiken, t.ex. när det gäller kvalitetskrav och tillgänglighet för användarna. Dessa myndigheter har alltså inte ett utpekat uppdrag att ta fram officiell statistik, men statistikredovisning kan anses vara ett mer eller mindre uttalat krav inom övriga uppdrag.²⁸ Det kan därför vara svårt att dra exakta gränser mellan officiell statistik, annan statlig allmäninformativ statistik och olika typer av statlig operativ verksamhetsstatistik.

Skatteverket är ett exempel på en sådan myndighet. Myndigheten svarar inte för någon officiell statistik men ansvarar för register såsom folkbokföringen och äktenskapsregistret. Dessa uppgifter används i många statistiksammanhang, bl.a. inom kommunstatistiken, och uppgifterna i folkbokföringsregistret överförs dagligen till en rad myndigheter. Exempelvis är SCB:s befolkningsstatistik baserad på folkbokföringsregistret. Skatteverket ansvarar också för fastighetstaxeringen i riket.

²⁶ Förordning (2007:912) med instruktion för Medlingsinstitutet.

²⁷ Dessa myndigheter är: Bolagsverket, Boverket, Elsäkerhetsverket, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Kommerskollegium, Lotteriinspektionen, Migrationsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Post- och telestyrelsen, Sametinget, Statens folkhälsoinstitut, Riksbanken och Transportstyrelsen (SOU 2012:83, s. 175).

²⁸ SOU 2012:83.

Rådet för främjande av kommunala analyser

Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) äger och driver kommun- och landstingsdatabasen *Kolada*. RKA är en ideell förening som bildats i samarbete mellan staten och SKL. Syftet med Kolada är att ge en samlad ingång till statistik om kommunernas och landstingens verksamhet från år till år. Databasen ska stödja uppföljningar av måluppfyllelsen och resursanvändningen i kommuner och landsting. Till grund för databasen ligger behovet av att enkelt kunna jämföra, analysera och följa upp kommunal verksamhet såväl för den kommunala ledningen som för staten.²⁹

I databasen finns över 3 000 nyckeltal om kommunernas och landstingens verksamhet. Den övergripande inriktningen för databasen är nyckeltal som mäter verksamheternas kostnad, omfattning och kvalitet. Tyngdpunkten ligger på ekonomisk och sektorsvis information, främst inom områdena skola, vård och omsorg. Nyckeltal finns inom följande områden:

- arbetsmarknadsåtgärder
- barn och utbildning
- befolkning
- ekonomi
- hållbar utveckling
- hälso- och sjukvård
- individ- och familjeomsorg
- jämställdhet
- kultur och fritid
- omsorg om äldre och funktionshindrade
- personal
- regional utveckling.

Nyckeltalen bygger i första hand på uppgifter från officiell statistik men även uppgifter från andra källor såsom SKL. Kommunerna och landstingen kan också själva lägga in nyckeltal i databasen via en inmatningsfunktion.

Nyckeltalen går i regel att sortera på kommun- och landstingsnivå, kommungrupp, län eller befolkningsindelning. Det går vidare i vissa fall att ta fram uppgifter på enhetsnivå, exempelvis per skola eller sjukhus.

När det gäller urvalet av de etablerade nyckeltalen i Kolada finns ett antal kvalitetskrav. Statistiken ska produceras årligen och det ska även finnas en statistikproducent som granskar informationen. Kolada publicerar dock också s.k. utvecklingsnyckeltal som inte omfattas av lika hårda kvalitetskrav. Till dessa nyckeltal hör bl.a. uppgifterna som kommunerna själva

²⁹ Se bl.a. SOU 2001:75 och SOU 2005:110.

matar in i databasen, men även alla Öppna jämförelser och undersökningen Kommunens kvalitet i korthet.

Enligt RKA är ledningen inom kommuner och landsting den främsta målgruppen för Kolada, vilket även syns i besöksstatistiken. Databasens huvudsyfte är således att fungera som ett verktyg för intern styrning och uppföljning av verksamheten. Även Regeringskansliet och andra myndigheter är dock viktiga målgrupper eftersom Kolada ska bidra till en samlad bild av den kommunala sektorn för statlig styrning och uppföljning. För detta ändamål finns färdiga rapportpaket som samlar nyckeltal för olika områden såsom befolkning, arbetsmarknad och ekonomi, hållbar utveckling och jämställdhet. De färdiga rapportpaketen går att ta fram på kommun- och landstingsnivå samt på länsnivå.

I december 2014 lanseras även ett verktyg i databasen som tillhandahåller paket med nyckeltalsuppsättningar via färdiga presentationsmenyer. Verktöget är tänkt att underlätta jämförelsen av resultatet i en kommun med medelvärdet inom olika områden.

Det initiala syftet med kommundatabasen var att enbart bygga på redan insamlad data för att inte öka uppgiftslämnarbördan hos kommunerna.³⁰ I dag har RKA dock ett uttalat uppdrag att vidareutveckla befintliga nyckeltal och utveckla nya nyckeltal där man bedömer att det finns behov.³¹ RKA driver och beslutar kring utvecklingen av de nyckeltal som ska finnas i Kolada. Detta stäms även av med en särskild expertgrupp bestående av representanter från myndigheter, kommuner, landsting och SKL.³²

Enligt Statskontorets intervjuer med RKA finns ett växande intresse för tvärsektoriella nyckeltal bland användarna. Därför har man bl.a. tagit fram nyckeltal för att mäta tvärgående områden såsom jämställdhet och hållbar utveckling i den kommunala verksamheten.

2.3.2 Statlig utredning och utvärdering

Utöver den offentliga statistiken är utredningar och utvärderingar ett centralt sätt för staten att följa upp och utvärdera kommunernas verksamhet. Då undersökningen blir mer utvärderande handlar det ofta om frågor som kräver en mer djupgående och kvalitativ bedömning, t.ex. när en verksamhet eller ett verksamhetsområde ska granskas eller utvecklas, ett samhällsproblem ska lösas eller det finns behov av grundläggande kunskap om en fråga.

³⁰ Se t.ex. SOU 2005:110.

³¹ *Stadgar för den ideella föreningen Rådet för främjande av kommunala analyser.*

³² Expertgruppen biträder kansliet i frågor som rör mer detaljerade verksamhetsfrågor kring databasen och är ett rådgivande organ som träffas två gånger per år.

Statens offentliga utredningar

De betänkanden som publiceras i serien *Statens offentliga utredningar* (SOU) är ett av de huvudsakligen sätten för staten att öka kunskapen om en fråga. Tyngdpunkten ligger dock på framtidsinriktade förslag snarare än utvärderingsuppdrag. Regeringen tillsätter en kommitté eller andra tillfälliga utredningsorgan som får i uppdrag att utreda en särskild fråga, ofta när regeringen behöver en särskilt grundlig genomgång inför en proposition. Inom vissa frågor behövs en viss oberoende expertis mer långsiktigt och då finns även mer eller mindre permanenta kommittéer, exempelvis Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) under Finansdepartementet.

Inomdepartementala utredningar är en annan utredningsform som regeringen inrättar inom sitt eget kansli, och resultaten publiceras vanligtvis i *Departementsserien* (Ds).

Utvärderingsmyndigheter

Regeringen kan även ge i uppdrag till enskilda myndigheter att utreda eller utvärdera en viss fråga eller verksamhet. Dessa uppdrag kan antingen vara reglerade i myndigheternas instruktion eller ges löpande. Vissa utvärderingsmyndigheter kan själva initiera utredningar som de ser behov av inom sina respektive ansvarsområden. De utgör dock en liten andel då de flesta utredningar är uppdragsstyrda.

Myndigheter med specifikt utvärderingsuppdrag har ett utpekat ansvar att utvärdera verksamheten inom sina respektive politikområden. När det gäller de kommunala ansvarsområdena har t.ex. Skolverket ett instruktionsreglerat uppdrag att följa upp och utvärdera skolväsendet, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Även Socialstyrelsen har ett instruktionsreglerat utvärderingsuppdrag inom hälsa, hälso- och sjukvård, socialtjänst samt stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning. Dessa myndigheter har både genomförande uppgifter och utvärderingsuppgifter inom sina ansvarsområden.³³

Fristående utvärderingsmyndigheter har utvärderingsuppgifter men inga direkta genomförande uppgifter. Inom denna grupp finns *sektorsanknutna utvärderingsmyndigheter* och *icke sektorsanknutna utvärderingsmyndigheter*. Till den tidigare gruppen hör t.ex. Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), Myndigheten för kulturanalys (Kulturanalys), Trafikanalys, Institutet för arbetsmarknadspolitiska utvärderingar (IFAU) och Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys). Till icke sektorsanknuta utvärderingsmyndigheter hör Riksrevisionen (myndigheten är emellertid riksdagens organ) och Statskontoret. Denna senare grupp av

³³ Statskontoret 2011, *Fristående utvärderingsmyndigheter – en förvaltningspolitisk trend?*

myndigheter fokuserar inte på ett område utan utför i princip utvärderingar inom alla samhällsområden.³⁴

Tillsynsmyndigheter

Staten följer även upp kommunerna genom olika tillsynsmyndigheter som, i likhet med utvärderingsmyndigheter, granskar och bedömer verksamheter. Till skillnad från utvärderingar är tillsyn alltid relaterad till den relevanta lagstiftningen, t.ex. i sammanhang där lagstiftningen anger att det finns särskilda villkor eller förhållanden i relation till medborgaren. Tillsyn blir då ett sätt att avgöra om tillsynsobjektet uppfyller kraven som en viss lag anger. Exempel på relevanta tillsynsmyndigheter för kommunernas verksamhet är Skolinspektionen och Inspektionen för vård och omsorg (IVO).

2.3.3 Sveriges Kommuner och Landsting

SKL är arbetsgivar- och intresseorganisation för kommuner och landsting, och samlar in och redovisar en mängd uppgifter om kommunerna och kommunernas verksamhet. Det mesta finns tillgängligt på SKL:s webbplats eller går att beställa separat (gäller t.ex. olika typer av rådata). Uppgiftsinsamlingen ska främst bidra till ett internt utvecklings- och förbättringsarbete inom kommuner och landsting. Detta utesluter dock inte att den information som produceras även är relevant för statliga uppföljningar och utvärderingar.

SKL både samlar in statistik och utför kvalitativa analyser, t.ex. fallstudier, inom olika områden som man utifrån medlemmarnas intressen vill utveckla kunskapen inom. Statistik som insamlas från kommunerna är bl.a. personalstatistik, ekonomi- och verksamhetsstatistik och uppgifter till *Öppna jämförelser*. SKL bearbetar och analyserar även övrig kommunstatistik och redovisar dessa data i form av rapporter.

Vidare utvecklar och tillhandahåller SKL flera utvärderingsverktyg för intern styrning och ledning inom olika verksamhetsområden, t.ex. inom it-området och resultat- och kvalitetsmätningar. Även om dessa verktyg inte har ett uttalat statistiskt ändamål kan uppgifterna användas för att jämföra kommuners verksamhet.

2.4 Kommunernas uppgiftslämnarskyldighet

Informationsförsörjningen om kommunerna är beroende av att kommunerna lämnar uppgifter som är tillförlitliga. Samtidigt bör nyttan med att använda de insamlade uppgifterna stå i proportion till kostnaden för att ta fram och lämna dem. Det kommunala uppgiftslämnandet styrs därför av ett antal lagar och förordningar som anger kommunernas åtaganden, men även olika begränsningar gällande statens uppgiftsinsamling.

³⁴ Ibid.

2.4.1 Uppgiftsskyldighet rörande den officiella statistiken och annan statistik

Lagen (2001:99) om den officiella statistiken anger bl.a. att kommuner, landsting och kommunalförbund är skyldiga att lämna uppgifter för den officiella statistiken till de statistikansvariga myndigheterna. Uppgiftsskyldigheten omfattar även uppgifter för att framställa den europeiska statistik som en myndighet enligt en EU-förordning ska lämna till Europeiska kommissionen.

I förordningen (2001:100) om den officiella statistiken står det att en statistikansvarig myndighet får ”inom sitt verksamhetsområde meddela föreskrifter om verkställighet av bestämmelserna om uppgiftsskyldighet” för bl.a. kommuner. SCB får därutöver ”meddela föreskrifter om verkställighet av bestämmelserna” när det gäller den officiella statistikens tillgänglighet och kvalitet efter att ha hört de berörda myndigheterna.

På många områden finns det bestämmelser om uppgiftsskyldighet för kommuner som inte uttryckligen är kopplade till den officiella statistiken. Denna typ av skyldighet handlar till stor del om att tillgodose behovet av operativ information och statistik i statliga myndigheters verksamheter och administrativa processer. Exempelvis utfärdar både Skolverket och Socialstyrelsen föreskrifter om att varje kommun ska lämna uppgifter inom olika delar av sina respektive områden.

2.4.2 Avvägning mellan statens uppgiftsbehov och kommunernas uppgiftsbörda

Det finns bestämmelser som på olika sätt ställer krav på att den statliga uppgiftsinsamlingen ska göras utifrån ett tydligt behov och på ett så enkelt sätt som möjligt.

När en statistikansvarig myndighet samlar in uppgifter för den *officiella statistiken* från någon annan än en statlig myndighet, måste myndigheten ange syftet med uppgiftsinsamlandet och enligt vilka bestämmelser som den aktuella parten måste lämna ut uppgifterna. Om uppgiftslämnandet är frivilligt ska myndigheten upplysa om detta.

För att undvika en alltför stor uppgiftslämnarbörda för kommunerna ska uppgifterna samlas in på ett sådant sätt att uppgiftslämnandet blir så enkelt som möjligt, står i proportion till användarnas behov och innebär en rimlig arbetsbörda (2001:100).

Samrådsförordningen (1982:668) fastställer bl.a. att myndigheter som samlar in uppgifter från t.ex. kommuner ska *samråda* med den organisation eller någon annan part som kan anses företräda de kommuner som ska lämna uppgifterna. De aktuella uppgifterna ska vara definierade och utvalda så att uppgiftslämnandet begränsas till den information som behövs för ändamålet.

En statlig uppgiftsinsamling kan göras med stöd av en (*tvingande*) *reglering*, och då måste de berörda statliga myndigheterna följa bestämmelserna i förordningen (2007:1244) om konsekvensanalyser vid regelgivning. Förordningen anger bl.a. att myndigheter ska utreda såväl kostnadsrämsiga som andra konsekvenser innan de fattar beslut om föreskrifter eller allmänna råd.

3 Information om den statliga styrningen

3.1 Om statens styrning

Enligt regeringens uppdrag ska Statskontoret lägga särskild vikt vid möjligheterna att säkerställa information om den samlade statliga styrningen och om de styrformer som staten använder. Vi bedömer att uppdragsfrågan består av två sammanhängande delar som även kan behandlas separat vad gäller informationsförsörjningen. Den första delen rör informationsbehov, tillgänglig information och kunskapsluckor gällande den samlade statliga styrningen. Den andra delen rör motsvarande information om användningen av olika statliga styrformer.

Informationsbehov gällande den samlade statliga styrningen

Den samlade statliga styrningen av kommunsektorn har analyserats av flera tidigare utredningar och studier.

Ansvarskommittén pekade i sitt slutbetänkande *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft* (SOU 2007:10) på att den statliga styrningen av kommunsektorn bildar ett komplicerat system med en lång rad styrmedel. Kommittén menade att det sällan görs några avvägningar av hur den sektorsvisa styrningen påverkar helheten eller angränsande verksamheter. Enligt kommittén saknas det ofta en systematisk koppling mellan den uppföljning och utvärdering som sker och den statliga styrningen.

Till grund för Ansvarskommitténs bedömning låg bl.a. Statskontorets rapport *Reglering och andra styrmedel* (2005:28). Den visar att det inte är oproblematiskt när staten använder andra styrmedel än reglering eftersom parallella styrstrategier kan göra det otydligt vem som egentligen har ansvaret för en verksamhet. Många typer av styrmedel gör det också svårt att få en samlad bild av statens styrinsatser och ökar risken för att styrmedlen överlappar varandra. Ett grundläggande problem är även att det finns betydande brister i den kunskap som ligger till grund för den statliga styrningen av kommuner och landsting.

På uppdrag av regeringen har Statskontoret även tagit fram en rapport om bl.a. utformningen av annan statlig styrning än normering och utformning av specialdestinerade statsbidrag (*Tänk efter före*, 2011:22). Av rapporten framgår att förekomsten av annan statlig styrning varierar mycket mellan olika områden. Detta beror på att möjligheten till detaljstyrning liksom styrningstraditionerna och politiseringsgraden skiljer sig åt mellan olika verksamheter. Vidare kombineras ofta olika former av annan styrning, vilket

kan göra det svårt att få överblick över styrningen. En stor användning av annan styrning i stället för reglering kan även skapa en kortsiktig och ryckig styrning. I rapporten gjorde Statskontoret även iakttagelsen att uppföljningar och utvärderingar sällan räcker för att bedöma effekterna av olika insatser när det gäller annan styrning och specialdestinerade statsbidrag.

Den problembild som framträder i ovanstående analyser kan sammanfattas med att staten använder flera olika styrformer på ett ganska osystematiskt sätt samt utifrån bristande kunskap om styrformernas resultat och effekter och den samlade styrningens omfattning och inriktning. Det kan framhållas att denna problembild har konstaterats vid flera tillfällen under de senaste åren (Statskontoret 2005, Ansvarskommittén 2007 och Statskontoret 2011). Det är därför troligt att problembilden i allt väsentligt är densamma även 2014–2015. Enligt vår bedömning skulle ytterligare en generell analys av den samlade styrningen därför ha ett begränsat informationsvärde ur ett statligt perspektiv.

Informationsbehov gällande användningen av statliga styrformer

De ovan nämnda analyserna drog generella slutsatser om den samlade statliga styrningen utifrån iakttagelser från vissa utvalda områden. Analyserna ger därmed ingen heltäckande information om de statliga styrformerna och styrmedlen på samtliga områden.

Enligt avsnitt 2.1.2 använder staten många olika sätt för att styra kommunerna. Dessa styrformer består till stor del av reglering och annan styrning (överenskommelser, öppna jämförelser och nationella samordnare etc.). Därutöver förekommer även olika ekonomiska styrformer.

Ur ett statligt perspektiv behövs en samlad översikt över de använda styrformerna och -medlen, tillsammans med fördjupade analyser av enskilda styrformer. En samlad kartläggning kan utgå från en grundläggande matris med sakområden på den ena ledden och använda styrformer och styrmedel på den andra ledden. Det kan exempelvis se ut på följande sätt:

Tabell 1 Exempel på matris över statens styrformer för kommunala sakområden

Sakområde	Använda styrformer		
	<i>Reglering</i>	<i>Spec. destinerade statsbidrag</i>	<i>Annan styrning (överenskommelser, samordnare, riktlinjer etc.)</i>
A	X	X	X
B	X	-	X

En samlad kartläggning kan givetvis ha olika detaljeringsgrader för de olika styrformerna, dvs. begränsas till att endast ange förekomsten av olika styr-

medel (ja/nej) respektive mer utförligt beskriva utformningen av använda styrmedel.

Utifrån en samlad kartläggning är det möjligt att genomföra tvärsektoriella analyser av specifika styrformer och styrmedel. Tvärsektoriella analyser kan inriktas på att närmare klargöra varför och hur ett styrmedel används respektive på vad styrmedlet resulterar i. Det kan även finnas skäl att fokusera på vissa inslag i styrformerna, t.ex. de som inte är tvingande utan som förutsätter ett visst mått av aktivt agerande från kommunernas sida. En fråga är om vissa kommuner är mindre aktiva än andra, och vad sådana skillnader i sådant fall beror på. En anslutande fråga handlar om dessa skillnaders konsekvenser för den statliga styrningens genomslag respektive kommunernas förutsättningar att klara sina uppgifter.

3.2 Tillgänglig information om användningen av statliga styrformer

Varken den officiella statistiken eller databasen Kolada omfattar några uppgifter om använda statliga styrformer. En genomgång av ovanstående informationsbehov visar att det finns vissa andra informationskällor.

Samlad översikt över använda statliga styrformer

Betänkandet *Minska regleringen av kommuner och landsting* (SOU 1998:5) innehåller en departementsvis kartläggning av statliga regleringar om kommunala ålägganden och befogenheter. Kartläggningen gör inte anspråk på att ge en komplett bild av den statliga regleringen av kommunsektorn, utan den bygger på ett visst mått av skönsmässigt urval (se kapitel 4 och bilaga 2 i betänkandet).

Därutöver har Statskontoret inte funnit någon bred aktuell översikt över använda statliga styrformer.

Analys (tvärsektoriella) av enskilda styrformer

Vi har kunnat identifiera följande tvärsektoriella analyser av statliga styrformer beträffande kommunsektorn:

- Statskontoret tog under 2013 fram den egeninitierade rapporten *Nationella samordnare. Statlig styrning i otraditionella former?* I rapporten behandlas varför nationella samordnare utses, hur samordnarnas arbete organiseras samt vilka utmaningar och möjligheter som styrformen innebär.
- Statskontoret har på uppdrag av regeringen kartlagt och beskrivit de större verksamhetsanknutna statsbidragen till kommuner och landsting

som utgick under 2006 samt den uppföljning och utvärdering som gjorts av dessa bidrag.³⁵

- Riksrevisionen har granskat statens styrning genom överenskommelser inom hälso- och sjukvården. Granskningen redovisas i Riksrevisionens rapport *Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej*.³⁶

3.3 Kunskapsluckor och brister

Den ovan nämnda kartläggningen av statliga styrformer från 1990-talet var huvudsakligen inriktad på statliga regleringar av kommunal verksamhet och är sannolikt ganska inaktuell.

Det finns även relativt få analyser och studier av olika statliga styrformer ur ett tvärssektoriellt eller sektorsövergripande perspektiv.

³⁵ Statskontoret 2007:17, *Verksamhetsanknutna statsbidrag till kommuner och landsting. En studie av hur bidragen följs upp och utvärderas*.

³⁶ Riksrevisionen 2014:20, *Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej*.

4 Information om kommuner som berör flera sektorer

Uppdraget anger att Statskontoret ska lägga särskilt vikt vid att kartlägga information om kommuner och de kommunala verksamheter som berör flera sektorer.

Vi har tidigare konstaterat att merparten av den information som finns om kommuner samlas in och redovisas sektorsvis. Flera utredningar har dock påtalat att staten behöver en helhetsbild när det gäller den kommunala sektorn. Den sektoriserade informationen gör det svårt för staten att utvärdera och följa upp effekterna av olika styrmedel för hela den kommunala verksamheten.

I detta kapitel redovisar vi de sektorsövergripande sammanställningar av information om kommuner och kommuners verksamhet som finns allmänt tillgängliga. De övergripande kriterierna för vårt urval av undersökningar har varit att

- de ska tillhandahålla någon typ av summerande sammanställning av information om kommunen och/eller dess verksamheter på kommunnivå
- de ska behandla frågor som spänner över flera verksamheter.

Vidare inkluderar vi medborgarundersökningar eftersom de kan anses ge en samlad bild av kommunernas verksamhet.

Vissa av sammanställningarna är utvärderingsverktyg snarare än undersökningar. Det innebär att de främst är tänkta att användas som ett led i det kommuninterna uppföljnings- och utvecklingsarbetet.

I enlighet med uppdragets avgränsning redovisar vi enbart sammanställningar som är genomförda av statliga myndigheter och SKL, men det finns olika privata aktörer som gör årliga rankningar av kommunerna inom tvärgående frågor. Ett exempel är *Årets tillväxtkommun* som görs av Arena för tillväxt och som bl.a. bygger på kommunernas befolkningsutveckling, sysselsättningsgrad och skattekraftsutveckling. Ett annat exempel är tidningen FOKUS kommunrankning "Bäst att bo" som väger samman en mängd olika variabler, t.ex. sysselsättning, befolkningstillväxt och bostadsutveckling.

4.1 Tillgänglig information

4.1.1 Sammanställningar från myndigheter

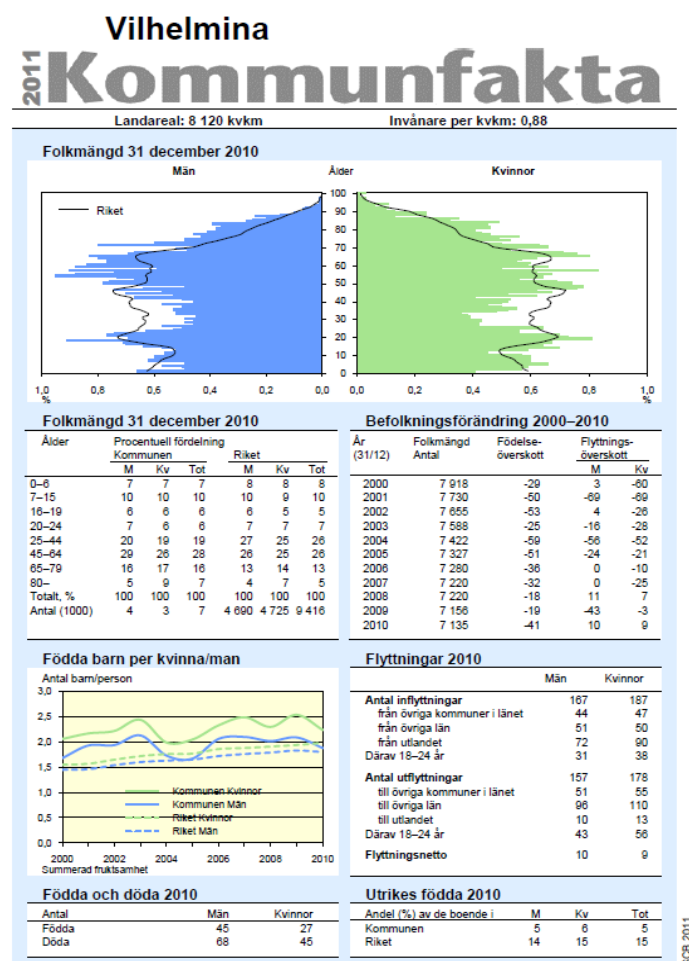
SCB – Kommunfakta

Kommunfakta är en sammanställning av grundläggande statistik om kommunen och kommunens invånare som SCB säljer till landets kommuner. I sammanställningen finns information om invånarnas ålder, arbete, inkomster och utbildning. Vidare finns uppgifter om kommunal ekonomi och bostäder samt mandatfördelningen i kommunfullmäktige. Det går även att lägga till tilläggstjänster såsom statistik om barn och deras familjer. Statistiken för den enskilda kommunen går oftast att jämföra med medelvärdet för riket och länet. Det går även att beställa statistik för ett valfritt område som består av flera kommuner (Regionfakta).

Uppgifterna hämtas främst från SCB men även från Arbetsförmedlingen, Skolverket, Socialstyrelsen, Trafikanalys och Försäkringskassan. Kommunfakta uppdateras två gånger årligen.

Nedan ges ett exempel på Kommunfakta för Vilhelmina kommun:

Figur 1 Kommunfakta för Vilhelmina kommun



SCB – Medborgarundersökningen

Medborgarundersökningen genomförs av SCB och gäller medborgarnas uppfattning om sin kommun och dess verksamheter. Undersökningen omfattar följande tre områden:

- Nöjd-Medborgar-Index som redovisar medborgarnas betyg på kommunens verksamhet.
- Nöjd-Region-Index som redovisar medborgarnas betyg på regionen eller kommunen som en plats att bo och leva i.
- Nöjd-Inflytande-Index som redovisar medborgarnas betyg på det inflytande de har på kommunens verksamheter och beslut.

Undersökningen sker på uppdrag av kommunerna och genomförs två gånger per år, på våren och hösten. Samma frågeblankett används för alla deltagande kommuner men kommunerna kan även välja att lägga till egna frågor i undersökningen.

Vad gäller urvalet dras ett slumpmässigt representativt urval ur befolkningsregistret, 600 personer i åldrarna 18–84 år i mindre kommuner och 1 200 personer i större kommuner. Varje kommun får en egen analysrapport med jämförelsetal från andra kommuner. Samtliga resultat från de deltagande kommunerna finns tillgängliga på SCB:s webbplats för att möjliggöra jämförelser och benchmarking.

4.1.2 Övriga sammanställningar

SKL – Kommunens kvalitet i korthet

Kommunens kvalitet i korthet (KKiK) är en årlig sammanställning av olika resultat som ska ge medborgare och förtroendevalda information om kommunens kvalitet och effektivitet. Ett övergripande syfte är att KKiK ska användas för intern styrning och verksamhetsutveckling. Sammanställningen görs av SKL och baseras på undersökningar genomförda av SKL, officiell statistik och uppgifter som kommunerna matar in i Kolada.

KKiK består av ett antal områden som bedöms vara viktiga för kommuninvånarna och som beskriver kommunens kvalitet och effektivitet. Följande områden mäts:

- kommunens tillgänglighet
- trygghetsaspekter i kommunen
- delaktighet och kommunens information
- kommunens effektivitet
- kommunen som samhällsutvecklare.

Totalt används cirka 40 mått för att mäta kommunens prestationer inom de olika områdena.

Kommunerna väljer själva om de deltar i sammanställningen. Antalet deltagande kommuner har de senaste åren successivt ökat och 2013 deltog 220 kommuner. Informationen finns tillgänglig på kommun- och länsnivå.

Resultaten från kommunerna som deltar i sammanställningen presenteras dels i en samlad rapport, dels i excelblad som finns tillgänglig på SKL:s webbplats.

SKL – Kommunkompassen

SKL har utvecklat värderingsverktyget Kommunkompassen som har använts av kommunerna sedan 2002. Det belyser verksamheten utifrån ett medborgar- och brukarperspektiv och utvärderar vad och hur kommunerna gör för att:

- utveckla demokratin och medborgarnas delaktighet
- utveckla styr- och uppföljningssystem
- utveckla effektiva verksamheter som producerar tjänster med hög kvalitet
- skapa goda arbetsplatser och delaktiga medarbetare
- skapa goda förutsättningar för tillväxt och samhällsbyggande i hela kommunen.

Utvärderingen utförs årligen men kommunerna väljer själva om de vill delta. Under 2014 har cirka 150 kommuner deltagit.

SKL – Resultatvisaren

Resultatvisaren är ett utvärderingsverktyg som används för att utvärdera kommuners system och arbetsprocesser. Utvärderingen kan beställas av SKL och användas som ett komplement till Kommunkompassen. Medan Kommunkompassen utvärderar hur kommunen skapar förutsättningar för ett gott resultat utvärderar Resultatvisaren de faktiska resultaten. Resultaten från Kommunkompassen och Resultatvisaren ligger till grund för utnämningen av *Årets kvalitetskommun*.

Resultatvisaren redovisar en sammanfattning av kommunens uppnådda resultat och deras roll i kommunens styr- och uppföljningssystem. Syftet är att analysera den resultatstyrning som finns i kommunen och föreslå förbättringar. Samtidigt ges en bild av kommunens resultat som kan jämföras med andra kommuner i landet. Undersökningen genomförs genom en granskning av de mått, resultat, rapporter och utvärderingar som kommunen använder. Granskningen avslutas med ett besök i kommunen då SKL intervjuar ledande tjänstemän och politiker. Analysen presenteras i en rapport bestående av fyra delar:

- jämförbara resultatmått
- kommunens egna resultatmått

- kommunens styr- och uppföljningssystem
- finansiell profil.

Kolada

Kolada är främst inriktad på att redovisa sektorsvisa nyckeltal men innehåller även en del sektorsövergripande undersökningar. Exempelvis publiceras resultatet från de kommuner som deltar i SCB:s medborgarundersökning två gånger per år. Även delar av KKiK finns redovisade i Kolada när det gäller delmomenten delaktighet och inflytande.

Vidare har RKA ambitionen att ta fram fler tvärsektoriella nyckeltal och publicera dessa i Kolada, och de har bl.a. nyligen utvecklat ett index för hållbart medarbetarengagemang (HME) i samarbete med SKL. HME består av nio gemensamma medarbetarenkätfrågor som tillsammans bildar ett totalindex och tre delindex: Motivation, Ledarskap och Styrning. HME-mätningen fokuserar inte bara på själva nivån på medarbetarengagemanget utan också på chefernas och organisationens förmåga att ta tillvara och bygga vidare på detta engagemang.

Kolada tillhandahåller också färdiga urval eller rapportpaket som samlar nyckeltal för olika områden, exempelvis urval för verksamhetskostnader och personalstatistik. Det finns också översiktliga rapportpaket för olika områden såsom befolkning, arbetsmarknad och ekonomi, hållbar utveckling och jämställdhet. De färdiga urvalen går att ta fram på kommun- och landstingsnivå samt på länsnivå.

4.1.3 Kunskapsluckor och brister

Statskontoret kan konstatera att det finns ett antal brister när det gäller sektorsövergripande sammanställningar av kommunernas verksamhet. Som vi tidigare har konstaterat gör myndigheterna endast ett fåtal sammanställningar eller undersökningar som spänner över flera sektorer. Dessa görs i sin tur enbart på beställning av kommunerna, vilket innebär att de inte är heltäckande. Det innebär också att undersökningarna inte alltid sker regelbundet.

Vidare kan sammanställningar av statistik från olika områden leda till en viss eftersläpning av information, vilket gör den mindre aktuell.

Flera av SKL:s undersökningar är inte uppföljningar för statistiska ändamål utan fungerar främst som utvärderingsverktyg för den kommunala ledningen. Eftersom det är frivilligt att göra dessa finns inte alla kommuner representerade i utvärderingarna. Det är även frivilligt för kommunen att tillgängliggöra sitt resultat för andra kommuner, vilket innebär att informationsunderlaget minskar ytterligare.

5 Information om olika förhållanden

I det här kapitlet redovisar Statskontoret resultatet av kartläggningen. Vi börjar med att beskriva och avgränsa de olika förhållandena. Vi nämner också om staten styr hela eller delar av området, och i så fall hur. Därefter redovisar vi resultatet av kartläggningen. Avslutningsvis redovisar vi kunskapsluckor och brister i informationen. I bilaga 3 ges en sammanfattning av samtliga kartlagda förhållanden.

5.1 Demokratins funktionssätt

Uppdraget anger att Statskontoret ska kartlägga befintlig information om demokratins funktionssätt i kommunerna.

5.1.1 Om förhållandet

Det finns olika uppfattningar om vad som krävs för att stärka demokratins funktionssätt och former, och olika demokratimodeller lyfter relevansen av olika faktorer. Den representativa demokratin anses vara grunden i vårt demokratiska system. Samtidigt har flera utredningar visat att olika deltagardemokratiska former blir allt viktigare för att stärka demokratins funktionssätt och former såväl på nationell som på lokal nivå.³⁷

Vi bedömer att demokratins funktionssätt främst handlar om de lokala demokratiska processerna inom ramen för den kommunala organisationen. Vi uppfattar dock att detta kan handla om att säkerställa såväl den representativa demokratins funktionssätt som olika deltagardemokratiska former. Det tidigare rör frågor som den politiska organiseringen i den kommunala organisationen, representativiteten och valdeltagandet, medan det senare t.ex. gäller beslutsprocesser samt medborgardeltagande och -inflytande.

Kommunala utmaningar

Den kommunala demokratin står inför flera utmaningar och möjligheter när det gäller den framtida utvecklingen. Vissa av dessa utmaningar liknar utmaningarna på den nationella nivån, t.ex. det sjunkande valdeltagandet inom vissa geografiska områden och den svaga politiska representativiteten för vissa medborgargrupper.

³⁷ Se t.ex. SOU 2001:1, *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet* och SOU 2001:48, *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting*.

Vissa utmaningar är dock specifika för den kommunala nivån och i synnerhet vissa typer av kommuner. Exempelvis har partierna i framför allt små men även medelstora kommuner svårt att fylla sina listor. I dessa kommuner finns också en tendens att fullmäktigeledamöter hoppar av sina uppdrag oftare än i större kommuner.³⁸

En annan fråga som har aktualiserats under de senaste åren är medborgarnas möjlighet till insyn i verksamheter som bedrivs på entreprenad, men som helt eller delvis finansieras av en kommun. Allt mer kommunal samverkan med olika typer av aktörer, såväl privata som offentliga, skapar också nya utmaningar för demokratisk insyn och kontroll, något som även påtalas i Ansvarskommitténs slutbetänkande.³⁹

Parallellt med dessa utmaningar finns en stark tilltro till informationsteknikens utveckling när det gäller att stärka den kommunala demokratin. It lyfts ofta fram som ett viktigt verktyg för förtroendevalda när de ska nå ut till och kommunicera med medborgarna.⁴⁰ Den tillgänglighet och transparens som olika it-lösningar utlovar kan också göra det enklare för medborgare och brukare att delta i demokratiska processer och utöva olika typer av inflytande. Exempel på detta är webbaserade debattforum och medborgarförslag. Särskilt i glesbefolkade kommuner kan digitala lösningar göra det möjligt att komma närmare medborgaren trots stora avstånd.

Samtidigt är it-utvecklingen en utmaning i sig. Den kostar och undersökningar visar att det finns stora variationer mellan kommunerna när det gäller den lokala it-utvecklingen.⁴¹ Digitala lösningar är heller ingen garanti för att det demokratiska intresset och deltagandet ska öka bland medborgarna.

Statens styrning och möjlighet att påverka

Den kommunala demokratin är grundlagsförankrad och utgör ett av de grundläggande kraven på hur kommunerna ska styras och organiseras. Det kommunala självstyret är reglerat i regeringsformen 1 kap. 1 § som anger att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunalt självstyre. Vidare anger 14 kap. 1 § att den kommunala beslutanderätten ska utövas av folkvalda församlingar.

Kommunerna har sedan 1991 års kommunallag (1991:900) stor frihet när det gäller att utforma sin organisation och verksamhet i enlighet med de behov som finns och de principer som man finner vara bäst för verksamheten. I viss mån gäller detta även den politiska organiseringen. Kommundemokratikommittén betonade att kommunerna i så stor utsträck-

³⁸ SOU 2012:30, *En vital kommunal demokrati*.

³⁹ SOU 2007:10.

⁴⁰ Se t.ex. SOU 2012:30.

⁴¹ SKL (2014) *E-tjänster och appar – hur är läget i kommunerna?*

ning som möjligt bör hitta sina egna demokratiformer. Medborgarnas önskemål och de lokala förutsättningarna ser alltför olika ut för att en demokrati-modell ska kunna passa alla kommuner. Statens uppgift blir därmed främst att på olika sätt möjliggöra den kommunala demokratiutvecklingen, att stödja kommunerna och att följa arbetet.⁴²

Samtidigt innehåller kommunallagen (1991:900) vissa grundläggande regler för beslutsfattande och organisation som bör vara lika för alla kommuner. Exempelvis preciseras kommunernas organisation och verksamhet i form av fullmäktige som styrande församling, samt inrättandet av en kommunstyrelse, nämnder och revisorer (3 kap.). Här preciseras även dessa enheters funktion och uppgifter.

Sedan 1 februari 2014 finns en förändrad regel i kommunallagen (5 kap. 1 §) om hur många ledamöter det ska finnas i fullmäktige. Ändringen innebär att de minsta kommunerna kan besluta om ett lägre antal än de 31 ledamöter som tidigare var miniminivån. Enligt de nuvarande reglerna ska en kommun med färre än 8 000 röstberättigade invånare ha minst 21 ledamöter i fullmäktige.

Lagkraven på den kommunala demokratin rör främst den representativa demokratins former, men staten använder sig även av stöd och stimulansmedel som kan räknas till främjandet av deltagardemokratiska former. Exempelvis fick SKL under åren 2007–2009 cirka 3,5 miljoner kronor från regeringen för att utveckla it-verktyg som kan främja arbetet med medborgardialog i kommunerna.⁴³

5.1.2 Tillgänglig information

Tabellen nedan sammanfattar den tillgängliga informationen om demokratins funktionssätt i kommunerna.

⁴² SOU 2001:48.

⁴³ SKL (2010) *IT-verktyg i demokratins tjänst*, del 2 Verktyg.

Tabell 2 Information om demokratins funktionssätt

Organisation	Informationsområde	yp av information	Frekvens
SCB	- Valresultat - Valdeltagande - Nominerade och valda	Statistik	Vart fjärde år
SCB	- Förtroendevaldas sociala representativitet	Statistik	Vart fjärde år
SCB	- Den kommunala organisationen - Intern kontroll och revision - Samarbetsformer - Brukarrelationer - Information och service - Medborgarrelation	Statistik	Vart fjärde år
SCB	- Rapportserien Demokratistatistik, t.ex. folkvaldas villkor och avhopp i kommunfullmäktige	Analys av statistik	Punktvisa analyser (delvis uppdragsstyrt)
SCB (Medborgarundersökning)	- Medborgarnas syn på bl.a. inflytande, samt förtroendet för kommunen	Statistik	2 ggr/år (beställs av kommuner)
Valmyndigheten	- Antalet avgångna ledamöter i kommunfullmäktige	Statistik	Årligen
Valmyndigheten	- Antalet kommunala folkomröstningar	Statistik	Löpande uppdatering
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor	- Ungas syn på demokrati och inflytande i kommunen	Statistik	Årligen (beställs av kommuner)
SKL* (Demokrati- barometern)	- Medborgarnas syn på bl.a. inflytande, politiker, politiska beslut - Förtroendevaldas syn på sitt uppdrag	Statistik	Löpande (beställs av kommuner)
SKL (KKiK)	- Kommunernas arbete med tillgänglighet och medborgardialog - Medborgarnas uppfattning om insyn och inflytande i kommunen	Statistik	Årligen (beställs av kommuner)
SKL* (Kommun- kompassen)	- Kommunernas tillgänglighet, brukar-/medborgarorientering, politisk styrning och kontroll etc.	Poängbedömning (genom analys av dokument/intervjuer)	Löpande (beställs av kommuner)
SKL (310 val)	- Sammanställning fakta om kommunval, t.ex. valdeltagande, röstfördelning olika grupper, majoriteter. - Förstagångsväljares valdeltagande - Majoritets- och styrförhållanden	Analys av statistik	Vart fjärde år
SOM-institutet	- Medborgares uppfattning om lokal service och demokrati i Västra Götaland	Statistik	Årligen

* Utvärderingsverktyg.

Officiell statistik – SCB

SCB har ansvaret för den officiella statistiken inom ämnesområdet demokrati. Till området hör *valstatistik* och *partisympatiundersökningen*. Partisympatiundersökningen redovisas emellertid inte på kommunnivå. Valstatistiken rör de allmänna valen på EU-nivå, nationell nivå och landstings- och kommunal nivå, och den tas fram i samband med dessa. Inom valstatistiken finns fyra övergripande inriktningar:

- *Valundersökningen* är en urvalsundersökning som genomförs i samarbete med Göteborgs universitet. Undersökningen redovisas inte på kommunnivå.
- *Valresultaten* bygger på uppgifter från Valmyndigheten. Statistiken omfattar uppgifter såsom antalet röstberättigade och röstande, personrösternas fördelning samt mandatfördelning. För kommunfullmäktigevalen redovisas resultaten för riket, län, kommuner, kommunvalkretsar och valdistrikt. Valresultaten kan även ge information om valdeltagandet på olika nivåer.
- *Valdeltagandeundersökningen* syftar till att undersöka valdeltagandet i olika befolkningsgrupper. Detta görs genom stora urvalsundersökningar där länsstyrelserna prickar av deltagandet för de personer som ingår i urvalet.
- *Nominerade och valda* är en sammanställning av uppgifter från Valmyndigheten om nominerade, valda och ej valda kandidater som SCB tar fram i samband med de allmänna valen, inklusive kommunfullmäktigeval. Detta kompletteras med uppgifter från SCB:s register.

Övrig information – SCB

Utöver valstatistiken samlar SCB även in ämnesövergripande statistik om den lokala demokratin. Dessa uppgifter klassas dock inte som officiell statistik och därmed har kommunerna inte uppgiftslämnarplikt.

Den regelbundna uppgiftsinsamlingen har två övergripande inriktningar:

- förtroendevalda i kommuner och landsting
- den lokala demokratin utveckling och funktionssätt i kommuner och landsting.

Undersökningarna bygger bl.a. på en utredning av Statskontoret med förslag på väsentliga nyckeltal som belyser organisations-, styr- och verksamhetsformer samt demokrati och rättssäkerhet i kommunerna.⁴⁴

Undersökningen om *förtroendevalda i kommunerna* genomförs i syfte att beskriva förtroendevaldas sociala representativitet, och den medfinansieras

⁴⁴ Statskontoret 2002:4, *Uppföljning av förnyelsearbetet i kommuner och landsting*.

för närvarande av SKL. Variabler som undersöks är bl.a. antalet förtroendevalda, deras kön, ålder och antal förtroendeuppdrag samt antalet hel- och deltidsarvoderade. Uppgifterna samlas in varje ny mandatperiod. Under 2000-talet har undersökningen genomförts 2003, 2007 och 2011, och kommer att genomföras under 2015.

Trots att det inte råder någon uppgiftslämnarskyldighet är deltagandet i undersökningen högt: i 2011 års undersökning deltog samtliga kommuner. Enligt våra intervjuer med SCB behövs dock flera påminnelser från SCB:s sida för att få in svar från samtliga kommuner, samt korrekta uppgifter. Enligt SCB skulle uppgiftshämtningen underlättas om kommunerna hade enhetliga system för att hantera uppgifter om förtroendevalda.

I samarbete med SKL genomför SCB även undersökningen om *den lokala demokratins utveckling i kommuner och landsting*. Övrig demokratistatistik omfattar främst uppgifter om den representativa demokratins funktionssätt, men denna undersökning har en bredare ansats vad gäller kommunernas arbete med demokratiutveckling. Statistikinsamlingen rör följande övergripande områden:

- den kommunala organisationen
- intern kontroll och revision
- samarbetsformer
- brukarrelationer
- information och service
- medborgarrelationer.

Inom ramen för dessa områden undersöks aspekter såsom möjligheten att lämna medborgarförslag, användningen av sociala medier, förekomsten av strategier för medborgardialoger, förekomsten av olika typer av samverkan och medel för demokratifrågor. Dessutom visar undersökningen hur den kommunala webbplatsen används för att skicka meddelanden, ge tillgång till möteshandlingar eller direktsända kommunfullmäktigesammansträden.

Uppgifterna samlas in varje ny mandatperiod och under 2000-talet har uppgifter samlats in 2003, 2008 och 2012. I den senaste undersökningen svarade 253 kommuner.

Även SCB:s *medborgarundersökning* rymmer flera frågor som kan kopplas till uppföljningen av demokratins funktionssätt i kommunerna. Exempelvis undersöks hur medborgarna uppfattar sina möjligheter att påverka och utöva inflytande i kommunen, samt deras förtroende för kommunen. Se avsnitt 4.1.1 för en närmare beskrivning av undersökningen.

Utöver de regelbundna undersökningarna gör SCB även undersökningar och analyser på uppdragsbasis. Inom rapportserien *Demokratistatistik* genomförs mer ingående beskrivningar och analyser samt nya bearbetningar inom ämnesområdet demokrati. Syftet är att göra demokratistatistiken mer lättill-

gänglig och informativ. En del av dessa rapporter behandlar frågor som rör demokratiutvecklingen i kommunerna, t.ex. dessa:

- *Folkvaldas villkor i fullmäktige* (2013) är en studie om representativitet, avhopp och synen på uppdrag bland folkvalda i kommunfullmäktige.
- *Ung i demokratin* (2012) är en studie av unga i demokratin med fokus på valdeltagande, nominerade och valda kandidater, samt vilka bland de som väljs in som lämnar sina uppdrag i förtid. Studien innefattar unga i åldrarna 18–29 år och bland dem fokuseras särskilt på förstagångsväljare.
- *Svenskt valdeltagande under hundra år* (2012) är en studie av svenskt valdeltagande under hundra år, i form av analyser av andelen röstande i olika befolkningsgrupper och förändringen över tid.

Övrig information – Valmyndigheten

Valmyndigheten har i uppdrag att årligen redovisa *antalet avgångna ledamöter* i riksdag, kommun- och landstingsfullmäktige. Myndigheten ska särskilt kommentera hur utvecklingen ser ut för män och kvinnor i åldersgruppen 18–25 år. Informationen redovisas på individnivå efter kön och ålder samt på kommun- och länsnivå där kommunerna rankas efter högst andel avgångar (se exempel i tabell 3).

Tabell 3 Statistik över avgångar i kommunfullmäktige valet 2010

Kommunerna ordnade efter störst andel avgångar (total)

Kommun	Procent	Antal avgångar	Antal valda
Ljusnarsberg	27,9	12	43
Kungsör	27,5	14	51
Ockelbo	26,8	11	41
Lessebo	26,1	12	46
Östersund	25,6	23	90
Arjeplog	24,4	10	41
Hofors	24,4	10	41
Laxå	24,4	10	41
Västervik	23	17	74
Berg	22,5	9	40
Gnesta	22,5	9	40
Grums	22,5	9	40
Kil	22,2	10	45
Lomma	21,8	12	55
Staffanstorps	21,2	11	52
Vallentuna	21,2	11	52
Dals-Ed	21,1	8	38
Eksjö	21	13	62
Timrå	21	13	62

Källa: Valmyndigheten

Valmyndigheten tillhandahåller även statistik över *nuvarande ledamöter och ledamöter som avgått* per parti uppdelat i kön och ålder. Uppgifterna finns för ledamöter i riksdagen, landstings- och kommunfullmäktige. Det finns även data för var det finns *tomma stolar*, dvs. var det finns ledamöter som inte har kunnat utses pga. att det saknas namn som fått röster. Uppgifterna uppdateras dagligen under mandatperioden.

Myndigheten sammanställer därtill en lista över alla *kommunala folkomröstningar* som har skett sedan 1980. Listan kompletteras allteftersom nya folkomröstningar sker.

Övrig information – Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor ansvarar bl.a. för att utveckla den lokala uppföljningen av ungdomspolitiken, främst genom ungdomsenkäten *Lupp*. Lupp syftar till att ge kommuner, stadsdelar och regioner kunskap om ungas situation, deras erfarenheter och synpunkter. De områden som undersöks är ungas uppfattning om inflytande, demokrati, arbete, hälsa, fritidsutbud och situationen i skolan samt vilka framtidsplaner de har. Enkäten vänder sig till tre målgrupper: unga 13–16 år, unga 16–19 år samt unga vuxna 19–25 år. Kommunerna kan välja mellan olika varianter av urval men de flesta väljer totalundersökning. Lupp genomförs varje höst och kommunerna väljer själva om de vill delta eller inte.

Resultaten från de kommuner som har genomfört Lupp sparas i en databas hos myndigheten och är tillgängliga för andra deltagande kommuner. På myndighetens webbplats finns en karta som visar i vilka kommuner och vilka år som enkäten har genomförts. Här finns även sammanställningar av kommunernas resultat i rapportformat allmänt tillgängliga. Under 2014 var det 24 kommuner som gjorde enkäten och sammanlagt har 150 kommuner genomfört den.

Under 2012 följde myndigheten även upp sitt stöd till den kommunala ungdomspolitiken åren 1997–2011. Uppföljningen skedde i form av en kartläggning för att se effekterna av myndighetens insatser till kommunerna i form av finansiellt stöd, kunskap och utbildning samt verktyg och metoder.

Övrig information – Statskontoret

Statskontorets rapport *Köpta relationer. Om korruption i det kommunala Sverige* (2012:20) innehåller ett samlat underlag med rättspraxis, forskning och uppfattningen om förekomsten av korruption i kommuner och landsting. Statskontoret bedömde att det saknades tillräckligt med underlag om korruptionen i Sverige, så i samband med rapporten gjorde Statskontoret tre enkätundersökningar riktade till ett urval av kommunala tjänstemän och förtroendevalda, verkställande direktörer i kommunala bolag och ett antal företrädare för branschorganisationer. Med hjälp av Brottsförebyggande

rådet gick Statskontoret även igenom samtliga anmälningar och förundersökningar om korruptionsbrott under perioden 2003–2010.

Statskontoret konstaterade bl.a. att kontrollen av regelefterlevnaden i den kommunala verksamheten måste stärkas och inte enbart inriktas på den ekonomiska redovisningen. Vidare konstaterade Statskontoret att staten bör säkerställa den kommunala sektorns arbete mot korruption genom att tillhandahålla stöd.

Övrig information – SKL

SKL har i uppdrag att stödja kommuner och landsting i arbetet med att utveckla den lokala demokratin. Detta innebär bl.a. att erbjuda kunskapsinsamling inom områdena demokrati och revision. SKL gör flera undersökningar och studier inom dessa områden, främst utifrån medlemmarnas aktuella behov av ny kunskap. SKL har dock även ett omfattande samarbete med SCB när det gäller demokratiundersökningar och finansierar till viss del några av SCB:s undersökningar.

SKL:s studier när det gäller demokrati spänner över ett brett område och behandlar frågor såsom utvecklingen av kommunfullmäktige, medborgardialog, samspel med civilsamhället, revision och förtroendevaldas roll. Studierna sker både genom kvantitativa och kvalitativa undersökningsmetoder, t.ex. enkätstudier, projektutvärderingar och intervjuer. Man gör även kunskapsöversikter av sekundära källor, t.ex. forskningsöversikter.

När det gäller *kvantitativa undersökningar* finns ett antal undersökningar och utvärderingsverktyg som i olika utsträckning rör demokratins funktionsätt i kommunerna.

Demokratibarometern är ett analysverktyg för att utveckla den lokala demokratin och uppdraget som förtroendevald. Analysen görs på beställning av kommunerna och bygger på telefonintervjuer med medborgare och enkätsvar från fullmäktigeledamöter. Ett urval av medborgare (250 stycken) får bl.a. svara på i vilken mån de upplever att de kan påverka kommunala beslut, hur väl kommunen informerar om aktuella frågor och i vilken mån de tror att politiker missbrukar sin makt. Fullmäktigeledamöterna i kommunen får gradera olika aspekter av sitt uppdrag, t.ex. hur tydligt de upplever att det är och vilken nytta de gör. Kommunerna kan sedan via en databas jämföra varandras resultat. Informationen finns sorterad efter kommun, län och kommunstorlek. Endast ett fåtal kommuners resultat finns dock i databasen (11 stycken i oktober 2014).

Kommunens kvalitet i korthet är en årlig undersökning som bygger på en sammanställning av data från olika myndigheter samt SKL och kommunerna själva. Bland annat undersöks aspekter såsom delaktighet och information, t.ex. i vilken grad kommunerna underlättar för medborgare att delta i den kommunala utvecklingen, samt medborgarnas syn på insyn och infly-

tande i kommunen. Se avsnitt 4.1.2 för en närmare beskrivning av undersökningen.

Kommunkompassen är ett utvärderingsverktyg som bl.a. undersöker olika frågor som är kopplade till demokratiområdet. Exempelvis undersöks offentlighet och demokratisk kontroll, tillgänglighet och medborgar- och brukarorientering samt politisk styrning och kontroll. Detta görs genom att granska kommunens dokument och information på kommunens webbplats samt intervju kommunala politiker och tjänstemän. Kommunerna poängsätts sedan inom utvärderingens olika områden, vilket gör resultatet jämförbart. Se avsnitt 4.1.2 för en närmare beskrivning av verktyget.

SKL gör även analyser av olika demokratifrågor genom att bearbeta andra instansers uppgifter. Ett exempel är rapporten *310 val* som varje ny mandatperiod samlar olika fakta om årets kommun- och landstingsval och diskuterar valen ur ett demokratiperspektiv. I dessa skrifter sammanställs uppgifter från bl.a. SCB och Valmyndigheten. Informationen kompletteras även med SKL:s egen informationsinsamling kring förstagångsväljares valdeltagande på kommunnivå och majoritets- och styrförhållanden i kommunerna. Informationen presenteras aggregerat för samtliga kommuner.

Dessutom gör SKL flera punktvisa undersökningar inom demokratiområdet. Bland de kvantitativa undersökningar som har genomförts under det senaste decenniet finns *Medborgarundersökning* (2013) som undersökte hur ett representativt urval av svenskarna ser på inflytande och deltagande genom olika former av medborgardialog. En annan är *Jag hör av mig när jag känner mig redo: medborgarinflytande i 27 kommuner* (2004) som undersökte medborgarnas syn på inflytande i politiken (sammanlagt 6 000 svar). Ytterligare en undersökning är *Den kommunala revisionens förtroende* där SKL vid två tillfällen (2007 och 2013) har undersökt uppfattningar och attityder till den kommunala revisionen bland kommunala politiker och tjänstemän.

Därutöver har SKL genomfört flera *kvalitativa studier* av demokratins organisering och utveckling i kommunerna (inte regelbundna undersökningar). Ett exempel är studien *Medborgardialog som resurs vid tjänsteutveckling* (2008) som gäller kommuners arbete med medborgardialoger vid utvecklingen av tjänster. Ytterligare ett exempel är studien *Dialoger och överenskommelser med civilsamhället* (2014) om olika kommunpolitikernas erfarenheter från dialoger och överenskommelser med civilsamhället.

Vidare undersöker SKL även användningen av digitala hjälpmedel för att utveckla demokrati och delaktighet i kommunerna. Bland annat genomfördes 2014 en undersökning om användningen av *sociala medier* i kommunerna. I undersökningen *Information till alla* granskar SKL årligen informationen på de kommunala webbplatserna utifrån dryga 250 vanliga medborgarfrågor. Syftet är att ge en samlad bild av kommunernas information

till medborgarna och synliggöra starka och svaga sidor (se avsnitt 5.7.2 om it-utveckling för en utförligare beskrivning av dessa undersökningar).

Övrig information – SOM-institutets kommunala undersökningar

SOM-institutet har sedan 1992 utfört en serie lokala undersökningar med det gemensamma syftet att studera lokal demokrati och service. Undersökningarna har riktats till boende i kommuner i Västra Götaland och stadsdelar i Göteborg (*Väst-SOM*) och belyser olika egenskaper hos det lokala samhället, t.ex. vad politiska beslut, servicetillgång och lokal mediesituation betyder för medborgarnas åsikter och beteenden. Syftet är att undersöka den långsiktiga regionala utvecklingen. Undersökningen görs årligen bland 6 000 personer i åldrarna 16–85 år. Genom att lägga samman data från flera undersökningsår går det att göra analyser på kommunnivå.

På en mindre regelbunden basis görs även undersökningar i Skåne (*Syd-SOM*). Undersökningen har genomförts fyra gånger sedan 2001. Sedan 2004 avser undersökningen boende i hela Skåne och riktas till 6 000 av Skånes 16–85-åringar.

Resultaten från enkäterna finns tillgängliga i flera rapporter på SOM-institutets webbplats.

Övrig information – Kolada

Uppgifter om den kommunala demokratin i Kolada bygger nästan uteslutande på SCB:s uppgifter om valresultat, valdeltagande och förtroendevalda.

Kolada innehåller även SKL:s undersökning *Information till alla* (i indexformat) och SCB:s medborgarundersökningar. Vidare bygger undersökningen *Kommunens kvalitet i korthet* till viss del på nyckeltal som kommunerna själva får mata in i Kolada. Detta gäller delmomenten medborgarkontakt, medborgarnas möjlighet till inflytande och påverkan i kommunen samt förtroendet för kommunen.

5.1.3 Kunskapsluckor och brister

Statskontoret kan konstatera att informationen om demokratins funktionssätt i kommunerna är förhållandevis heltäckande. Informationen är även, mer eller mindre, samlad hos ett fåtal aktörer och en stor del finns tillgänglig i SCB:s statistikdatabas. Vidare är vår bedömning att SCB:s demokratistatistik täcker in ett brett spektrum av demokratifrågor som främst är kopplade till den representativa demokratin men även, i viss mån, till olika deltagardemokratiska former.

Samtidigt kan vi konstatera att det saknas centrala uppföljningar av medborgarnas deltagande i och uppfattning om olika deltagardemokratiska initiativ. De uppföljningar som görs inriktar sig främst på kommunernas insatser som gäller deltagardemokrati. Ett exempel är de olika it-verktyg som används för att i högre utsträckning involvera medborgarna.

Det finns få studier som visar de demokratiska konsekvenserna av bristen på insyn och kontroll i kommunal verksamhet där gränsen mellan det privata och offentliga har luckrats upp.

Under projektet har det även framkommit att det finns få systematiska och regelbundna uppföljningar av arbetet med och förekomsten av korruption i kommunerna. Det saknas också kunskap om det samlade resultatet av den kommunala revisionens verksamhet.

5.2 Befolkningsutveckling och demografiska förhållanden

I Statskontorets uppdrag ingår att vi ska kartlägga möjligheterna att säkerställa samlad information om bl.a. befolkningsutveckling och demografiska förhållanden.

5.2.1 Om förhållandet

I begreppet demografi inkluderas information om befolkningens storlek, sammansättning och geografiska fördelning samt förändringar i befolkningsstrukturen som beror på demografiska händelser. Centrala indelningsvariabler är ålder, kön, civilstånd och boenderegion, och ibland inkluderas även medborgarskap och födelseland. Centrala händelser är t.ex. födelser, dödsfall, inrikes in- och utflyttningar, in- och utvandring, giftermål och skilsmässor.

Demografisk information har stor betydelse för möjligheterna att ta fram data för jämförelser mellan kommunerna. I många sammanhang görs jämförelser per invånare eller individer i en viss grupp.

I rapporten *Svenska framtidsutmaningar*⁴⁵ räknas den demografiska utvecklingen som en av de största utmaningarna framöver. I rapporten konstateras att den demografiska utvecklingen påverkar såväl den samhällsekonomiska utvecklingen som välfärdsstatens finansiering och kompetensförsörjningen inom den privata och offentliga sfären.

Kunskap om de demografiska förhållandena i enskilda kommuner, regioner och kommuntyper är också av stor betydelse för statens styrning av kommunerna. Såväl befolkningsstorleken som sammansättningen har nämligen betydelse för kommunernas förutsättningar att klara av sina uppgifter, och förändringar i befolkningens sammansättning har stor betydelse för de offentliga insatser som behöver göras. Den demografiska utvecklingen kan leda till en växande obalans mellan behovet av och resurserna för den offentliga välfärden.

⁴⁵ Ds 2013:19, *Slutrapport från regeringens framtidskommission*.

Efterfrågan på välfärdstjänster är starkt betingad av den demografiska sammansättningen i en kommun eller region, och med en åldrande befolkning är det allt färre som försörjer allt fler. Detta kan bli särskilt påtagligt i glesbygdskommuner med stor utflyttning av unga.

Sverige har en stark urbanisering, vilket innebär att många yngre personer och människor i arbetsför ålder flyttar till större städer. Samtidigt åldras befolkningen i hela riket, och detta bidrar till en allt skevare åldersstruktur i många kommuner. Generellt sett flyttar kvinnor i mindre utsträckning till landsbygdskommuner än vad män gör och kvinnor flyttar från landsbygdskommuner till större städer tidigare i livet. Det skapar en obalans mellan andelen män och kvinnor i många avfolkningskommuner.

Arbetsförmedlingen bedömer att det i många regioner kommer att bli brist på arbetskraft under de kommande decennierna. Mindre och perifert belägna kommuner kommer sannolikt att få den största bristen. Under perioden 2010–2025 beräknar Arbetsförmedlingen att endast tre län, Uppsala, Stockholm och Västra Götaland, kommer att ha fler ungdomar som tillträder arbetsmarknaden än personer som av åldersskäl lämnar den. Skåne län beräknas få ungefär lika många unga som tillträder och äldre som lämnar arbetsmarknaden. I övriga län kommer pensionsavgångarna vara större än tillträdet av unga på arbetsmarknaden. Flyttmönster, inklusive immigration, kan ytterligare påverka denna utveckling.⁴⁶

5.2.2 Tillgänglig information

Tabell 4 nedan sammanfattar den tillgängliga informationen om befolkning och demografi.

Tabell 4 Information om befolkning och demografi

Organisation	Informations- område	Typ av information	Frekvens	Redovisningsnivå
SCB	- Befolkning	Statistik	Årlig	Kommun
SCB	- Befolkningsutveckling	Prognoser	Årlig	Riket
SCB	- Befolkningsutveckling	Prognoser	Måste beställas	Kommun
Kolada	- Bl.a. befolknings- förändring och försörjningskvot	Statistik	Löpande	Kommun

⁴⁶ Arbetsförmedlingen (2010) *Generationsväxlingen på arbetsmarknaden – i riket och i ett regionalt perspektiv*.

Officiell statistik – SCB

Befolkningsstatistiken består av tre delar:

1. befolkningsstatistik som innehåller uppgifter om storlek, förändring och sammansättning
2. asylsökande personer
3. hushållsstatistik.

Den första och tredje delen baseras på uppgifter i registersystemet RTB (registret över totalbefolkningen), som i sin tur bygger på administrativa register. Den andra delen baserar sig på registret över asylsökande, och det bygger i sin tur på administrativa uppgifter från Migrationsverket.

Befolkningsstatistiken baseras på de uppgifter om folkbokförda personer som Skatteverket lämnar till SCB. Statistiken redovisas varje månad, kvartal och helår.

Statistiken ska belysa folkmängdens storlek och förändringar, befolkningens sammansättning, invandring, asylsökande och hushållens antal och sammansättning. Statistiken innehåller följande grundläggande demografiska variabler: levande födda, avlidna, inflyttade, utflyttade, folkökning samt folkmängd. Statistiken innefattar även medborgarskapsbyten, civilståndsändringar, uppgifter om dödfödda, inrikes flyttningar, asylsökanden och hushållens storlek och sammansättning. Statistiken redovisas efter bakgrundsvariabler såsom kön, ålder, födelseår, civilstånd, födelseland, medborgarskapsland, in- och utflyttningsland, invandringsår, boendelän samt boendekommun. Hushållsstatistiken redovisas bl.a. efter hushållstyp, hushållsstorlek, hushållsställning (som anger individens relation till övriga personer i hushållet) och personens bakgrund.

SCB redovisar statistik på kommunnivå om

- folkmängd (även kommungruppsvis)
- kön (även kommungruppsvis)
- folkmängd indelad efter ålderskategorier (även kommungruppsvis)
- kommuner med högst och lägst medelålder, också fördelad efter kön
- civilstånd (även kommungruppsvis)
- personer med utländsk bakgrund, utrikes födda och utländska medborgare (även kommungruppsvis)
- befolkningsförändringar antal och händelse
- flyttningar
- invånare per kvadratkilometer, även fördelade efter kön

- utbildningsnivå, även fördelad efter kön och födda i Sverige respektive utlandsfödda
- beskattningsbar förvärvsinkomst.

Uppgifterna i RTB grundas på uppgifter om hela befolkningen och bortfallet är litet och kvaliteten på uppgifterna är god.

När det gäller befolkningsutvecklingen gör SCB även *prognoser över den framtida utvecklingen*. Inom den officiella statistiken görs en sådan varje år och vart tredje år görs en mer omfattande analys av befolkningsutvecklingen. Det finns i dag en befolkningsframskrivning som sträcker sig ända fram till 2110. Den ingår som en del i den officiella statistiken och är uppdelad på olika födelselandgrupper.

Regionala befolkningsprognoser baseras på uppgifter från den officiella statistiken men ingår inte i det statistikutbud som publiceras utan måste beställas från SCB. Variabler som kan beräknas med olika regionindelningsgrupper är

- befolkning fördelad på kön och ålder
- födda fördelade på kön
- döda fördelade på kön och ålder
- inflyttade fördelade på kön och ålder
- utflyttade fördelade på kön och ålder
- födelseöverskott
- nettoflyttning
- folkökning.

Övrig information – Kolada

Den officiella befolkningsstatistiken används och bearbetas i många olika sammanhang. I Kolada finns t.ex. uppgifter om

- befolkningsförändring i procent
- försörjningskvoten (andel av befolkningen under 20 år respektive över 64 år delad med andel av befolkningen som är 20–64 år). Denna information finns redovisad på bl.a. kommun- och kommungruppsnivå.

Nedan visas ett par exempel.

Tabell 5 Demografisk försörjningskvot för ett urval kommuner

Kommun	2010	2011	2012	2013
	0,76	0,77	0,77	0,77
Alingsås	0,78	0,79	0,80	0,81
Alvesta	0,79	0,80	0,81	0,82
Aneby	0,77	0,77	0,77	0,76
Arboga	0,85	0,87	0,86	0,86
Arjeplog	0,80	0,81	0,84	0,86
Arvidsjaur	0,87	0,87	0,87	0,88
Arvika	0,79	0,79	0,80	0,81
Askersund	0,84	0,85	0,87	0,88
Stockholm	0,55	0,55	0,55	0,56
Säter	0,76	0,77	0,78	0,81

Källa: Kolada

Tabell 6 Demografisk försörjningskvot efter kommunernas invånarantal

Antal invånare	2010	2011	2012	2013
0–4 999	0,90	0,91	0,92	0,92
5 000–9 999	0,84	0,84	0,85	0,86
10 000–14 999	0,82	0,83	0,83	0,84
15 000–19 999	0,81	0,82	0,82	0,83
20 000–29 999	0,80	0,81	0,81	0,82
30 000–49 999	0,78	0,78	0,79	0,79
50 000–99 999	0,73	0,74	0,74	0,74
100 000–199 999	0,66	0,67	0,67	0,68
200 000–	0,57	0,57	0,57	0,58

Källa: Kolada

5.2.3 Kunskapsluckor och brister

Demografi och befolkningsutveckling är ett område med hög täckningsgrad. Sverige har en lång historia av att samla information på området, och det är frågor som enkelt låter sig fångas i siffror och kan fördelas på geografiska enheter eller på andra sätt. Kvaliteten på statistiken är god och den tas fram med täta intervall.

Varje år gör SCB även en prognos över befolkningsutvecklingen på riksnivå. Uppgifter på kommunnivå tas inte fram regelmässigt utan måste beställas.

5.3 Personal- och kompetensförsörjning

Enligt uppdraget ska Statskontoret studera kommunernas personal- respektive kompetensförsörjning. Dessa begrepp hänger nära samman och överlappar delvis varandra. Vi har därför valt att redovisa båda förhållandena under samma rubrik där personalförsörjning anses vara ett bredare begrepp än kompetensförsörjning.

5.3.1 Om förhållandet

Personal- och kompetensförsörjning har en koppling till de demografiska förutsättningarna i kommunen eller regionen. Att ha rätt antal medarbetare med rätt kompetens blir allt viktigare i takt med ett större fokus på ekonomiska förutsättningar och kommande pensionsavgångar.

Staten kan påverka och styra den samlade kompetensförsörjningen genom att besluta om utbudet av högskoleutbildningar, dimensioneringen av antalet utbildningsplatser och lokaliseringen av högskolor och universitet. Staten styr också genom att ställa krav på legitimation eller liknande för att få utöva vissa yrken.

Staten kan även ge statsbidrag, t.ex. för att höja kompetensen för vissa yrkeskategorier. Ett sådant exempel är bidrag för att fortbilda lärare, fritidspedagoger och motsvarande, det så kallade lärarlyftet.

Ett annat sätt för staten att påverka utbudet på arbetsmarknaden är att erbjuda olika former av arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Styrningen kan således vara inriktad mot hela arbetsmarknaden eller mot vissa sektorer, branscher eller individer.

Kommunala utarmningar

I Sverige går trenden mot förtätade samhällsstrukturer, en åldrande befolkning och stora pensionsavgångar. Detta kan leda till att kommunerna får problem att bibehålla en tillräcklig kompetensbas, och kommuner och lands- ting i hela Sverige behöver rekrytera många nya personer under de kommande åren. Rekryteringsbehovet har bedömts vara särskilt stort för förskollärare, lärare i matematik, ingenjörer och specialistsjuksköterskor. Enligt SKL kommer 16 000 av de 39 000 chefer som finns i kommuner och lands- ting också att nå pensionsålder inom de närmaste tio åren.

En fråga som har koppling till kompetensförsörjningen i kommunerna är löneläget jämfört med liknande arbeten hos andra arbetsgivare i kommunen eller i vissa fall i närliggande kommuner. Det gäller alltså hur väl kommunen klarar av att konkurrera om arbetskraften.

5.3.2 Tillgänglig information

Tabell 7 nedan sammanfattar den tillgängliga informationen om personal- och kompetensförsörjning i kommunerna.

Tabell 7 Information om personal- och kompetensförsörjning

Organisation		Informationsområde	Typ av information	Frekvens	Redovisningsområde
Medlingsinstitutet	-	Lönestrukturstatistik	Statistik	Årlig	Anställda i kommunen
SCB	-	Befolkningens utbildningsnivå	Statistik	Årlig	Kommun
SCB	-	Trender och prognoser om utbildning och arbetsmarknad	Prognos	Vart tredje år	Sektorer
SCB	-	Sysselsättningsprognos	Prognos	Vart tredje år	Riket
SKL	-	Personalstatistisk undersökning	Statistik	Årlig	Kommun
Kolada	-	Personalstatistik	Statistik	Årlig	Kommun

Officiell statistik – SCB

Det finns en undersökning som enbart gäller kommunanställda och det är den årliga undersökningen *lönestrukturstatistik för primärkommunal sektor* som ingår i den officiella statistiken. Syftet med undersökningen är att belysa löner och sysselsättning inom Sveriges kommuner när det gäller nivå, utveckling och struktur.

Uppgifterna som ligger till grund för den officiella statistiken samlas årligen in av SKL genom uttag ur kommunernas lönesystem, vilket innebär att anställda hos privata utförare inte ingår. Sammantaget inhämtar SKL information om 59 variabler.

Redan 1965 började SCB och SKL samarbeta med att ta fram statistik över den primärkommunala sektorn. Sedan 2001 producerar SCB statistiken på uppdrag av Medlingsinstitutet (MI) som ansvarar för den officiella lönestatistiken. Anställningar som hör till kommunalägda stiftelser och bolag ingår inte då dessa räknas till den privata sektorn. I statistiken redovisas:

- sysselsatta inom primärkommunal sektor efter region och kommun, verksamhetsområde och kön
- genomsnittlig månadslön inom primärkommunal sektor efter kommun och kön.

Det finns flera undersökningar som omfattar kommunernas hela befolkning. SCB publicerar också årligen information om *befolkningens utbildningsnivå* per kommun. Uppgifterna tas fram med hjälp av registret över totalbefolkningen och uppgifter från skolor och andra utbildningsanordnare. Enligt SCB ger statistiken en god bild över befolkningens utbildningsnivå och utbildningsinriktning.

Vart tredje år redovisar SCB även *trender och prognoser om utbildning och arbetsmarknad*. Statistiken ingår i systemet för Sveriges officiella statistik men är inte klassad som officiell statistik. Syftet är att beräkna framtida tillgång och efterfrågan på arbetskraft med fördelning på olika kategorier av utbildade. Beräkningarna bygger bl.a. på studier av strömmarna genom utbildningssystemet och ut på arbetsmarknaden samt förändringar i utbildningskraven på olika delar av arbetsmarknaden. De framskrivningar som SCB gör baseras på totalräknad statistik.

Den senaste prognosen publicerades 2011 och prognosticerar behovet av arbetskraft inom olika sektorer på riksnivå i tioårsintervall fram till 2030. Prognoserna omfattar hela arbetsmarknaden, men eftersom de redovisas för olika områden som t.ex. pedagogik och lärområdet kan de ändå vara relevanta för att bedöma kommunsektorns behov.

SCB publicerar också en *sysselsättningsprognos* vart tredje år. I den senaste som publicerades 2013 redovisar SCB utvecklingen till år 2035 enligt två framtidsscenarier. Inte heller denna prognos redovisas på kommunnivå.

Övrig information – SKL

SKL genomför, som nämnts ovan, en årlig personalstatistisk undersökning som ligger till grund för den officiella statistiken. Mättiden är november månad. På SKL:s webbplats finns uppgifter för åren 2008–2013 och där finns bl.a. kommunvisa tabeller om:

- antal anställningar efter personalgrupp
- antal årsarbetare efter personalgrupp
- antal anställda efter kön och överenskommen sysselsättningsgrad
- antal anställda efter ålder och kön.

Tabellerna finns även presenterade på kommungruppsnivå. Ett antal tabeller redovisas dock endast på riksnivå, t.ex. antalet anställda fördelade efter löneintervall.

Övrig information – Kolada

Kolada innehåller uppgifter om:

- personal per verksamhet
- personal per yrke
- personal per ålder
- personal per anställningens omfattning, löneform och utbildningsnivå.

Uppgifterna går att ta fram kommunvis eller grupperade på olika sätt. Eftersom statistiken bygger på data som SKL samlar in är informationen snarlik den som SKL årligen presenterar. Skillnaden är främst att SKL publicerar sitt material i en årlig rapport medan Kolada är en databas där det går att göra egna uttag och skärningar av materialet.

Annan information

SKL hade tidigare en prognosmodell men som togs över av dåvarande Stockholms stads utrednings- och statistikkontor (USK). Sedan år 2011 ligger prognosmodellen hos Sweco.

Modellen går att använda för att göra prognoser över personalomsättning (inklusive pensionsavgångar) per verksamhetsområde respektive behovet bland brukare. De parametrar som vägs in är åldern för brukare (befolkningsprognos) och hur detta påverkar behovet av olika verksamhetsområden, sannolikheten för att olika yrkesgrupper stannar kvar, avgångsrisker per yrkesgrupp etc. Det finns sammanlagt 29 yrkesgrupper som fördelas på olika verksamhetsområden.

Privata utförare är inte med i prognosen, för det finns inte lika tydliga underlag för dessa. Däremot görs SKL en prognos för det totala personalbehovet (inklusive privata utförare) på kommunal nivå. För de verksamheter som drivs av en annan huvudman görs beräkningarna schablonmässigt utifrån åldersfördelningen i kommunerna och landstingen. Då används bl.a. företags- och arbetsställeregistret för information om anställda inom vissa branscher.

Sweco gör regelbundet prognoser för hela kommun- och landstingssektorn på uppdrag av SKL. Prognoserna finns dock inte i Kolada då de inte redovisas per kommun.

Vissa kommuner tar fram *kompetensförsörjningsplaner* som också publiceras. Det är dock inget krav och de som görs ser olika ut. Därför är det svårt att sammanställa informationen och göra den jämförbar mellan kommuner.

År 2010 fick Sveriges regioner ett regeringsuppdrag att etablera kompetensplattformar för att stödja den regionala kompetensförsörjningen. *Reglab* är ett regionalt nätverk med 21 regioner och län, Vinnova, SKL och Tillväxtverket som medlemmar. Under vintern 2013/14 hade nätverket ett utvecklingsprojekt för att ta fram matchningsindikatorer för den regionala kompetensförsörjningen. Resultatet presenteras i rapporten *Regionala matchningsindikatorer*. Målet för projektet var att utveckla en uppsättning indikatorer som beskriver behov och tillgång på regional nivå. Indikatorerna delas in i två huvudområden:

- indikatorer som beskriver förutsättningar för matchning
- indikatorer som beskriver faktisk matchning.

Syftet är att indikatorerna ska bidra till analys och lärande, och kunna användas som underlag för regionala strategier i tillväxtarbetet. De indikatorer som projektet har tagit fram kan grupperas i följande områden:

- efterfrågan
- utbud
- matchning
- regionala förutsättningar.

Under de närmaste åren kommer utvecklingen av indikatorpaketet att fortsätta.

Tillväxtanalys publicerade 2013 rapporten *Strategier för regional kompetensförsörjning*.⁴⁷ I rapporten presenteras strategier och verktyg som ska ge en överblick över och en struktur för regionernas arbete med kompetens- och arbetskraftsförsörjning.

Det är flera myndigheter som gör regelbundna undersökningar om arbetsmarknaden och behovet av arbetskraft inom olika sektorer eller framtidsutsikterna för olika yrkeskategorier. Dessa är inte inriktade mot kommunerna specifikt men vissa av de utbildningar eller yrken som ingår efterfrågas främst av den kommunala sektorn. Ett sådant exempel är lärare eller andra med utbildning inom den pedagogiska sektorn.

Arbetskraftsbarometern är en årlig enkätundersökning som ska ge snabb information om arbetsmarknadsläget och utsikterna på arbetsmarknaden för olika utbildningsgrupper. SCB gör undersökningen bland ett urval av arbetsgivare som får ange hur de bedömer tillgången på sökande med en viss utbildning samt hur antalet anställda kommer att förändras på ett respektive tre års sikt. Undersökningen är inte speciellt inriktad på den offentliga sektorn men för vissa av utbildningarna är det främst där som arbete går att finna. Resultaten redovisas i en rapport.

Arbetsförmedlingens yrkeskompass ger information om möjligheten att hitta jobb inom olika yrken. Den innehåller prognosinformation, uppdelad på ett, fem och tio års sikt, och beskriver i vilken riktning utvecklingen är på väg när det gäller chanserna att hitta ett jobb. Yrkeskompassen täcker in ungefär 80 procent av sysselsättningen på arbetsmarknaden och uppgifterna går att ta fram på länsnivå. Kompassen innehåller en prognos över behovet av arbetskraft inom den offentliga sektorn men beskriver också befolkningens utbildningsnivå och pendlingsströmmar i länet.

⁴⁷ Rapport 2013:03.

5.3.3 Kunskapsluckor och brister

Mycket av den statistik och de prognoser eller framskrivningar som tas fram omfattar arbetsmarknaden som helhet.

Ansvaret för statistik och prognoser som enbart omfattar den kommunala sektorn är fördelat på flera aktörer. I den officiella statistiken ingår inte uppgifter om verksamheter som drivs av privata utförare.

För att kunna bedöma behovet av personal och kompetens i kommunerna behövs prognosmodeller. Den modell som tidigare fanns hos SKL har tagits över av konsultföretaget Sweco.

Det är inte obligatoriskt för kommunerna att upprätta en kompetensförsörjningsplan. Detta är sannolikt heller inte det bästa sättet för staten att skaffa sig en övergripande bild av kommunernas kompetens- och personalbehov, utan kompetensförsörjningsplanerna kan mer ses som kompletterande information.

5.4 Omfattningen av samverkan

Uppdraget anger att Statskontoret ska kartlägga befintlig information som rör omfattningen av samverkan i kommunerna. Kommuner kan samverka på olika sätt och med olika typer av aktörer. I kartläggningen inriktar vi oss emellertid på interkommunal samverkan, dvs. samverkan mellan kommuner. Både formella och informella typer av interkommunal samverkan ingår. Denna avgränsning har även stämts av med uppdragsgivaren.

5.4.1 Om förhållandet

Interkommunal samverkan sker i dag på en mängd olika sätt, allt från lösare, informella nätverk för kunskapsspridning till formaliserade kommunalförbund och gemensamma nämnder där kommunerna tillsammans genomför vissa verksamheter. Följande tre kategorier sammanfattar samverkan mellan kommunerna:

- *löst reglerade former*, t.ex. avtal, tjänsteköp, förening, projekt, byte av tjänst, uppdrag, medlemskap och nätverk
- *kommunalrättsliga former*, t.ex. gemensam nämnd eller kommunalförbund
- *privaträttsliga former*, t.ex. ekonomisk förening, aktiebolag eller stiftelse.⁴⁸

⁴⁸ Hådal, L. m.fl. (2005) *Kommunala samverkansmönster – En kartläggning av interkommunal samverkan i östgötaregionen*. Linköpings universitet, Centrum för kommunstrategiska mönster (CKS 2005:4), s. 17-18.

Kommunala utmaningar

Samverkan mellan kommuner har under de senaste decennierna blivit allt vanligare. Inom såväl staten som kommunsektorn lyfts samverkan ofta fram som en förutsättning för att kommunerna ska klara av att hantera sina uppgifter, och det ses som ett alternativ till kommunsammanslagningar. Kommunerna har under de senaste årtiondena fått allt fler ansvarsområden och en mer specialiserad verksamhet. Parallellt har urbaniseringen lett till ett mindre befolkningsunderlag i en stor andel av kommunerna. Dessutom har effektiviseringskraven på kommunerna ökat och kommunerna förväntas i framtiden bedriva verksamheten med mindre resurser.

Studier visar att de flesta kommuner väljer att samverka för att säkra kompetensförsörjningen, men även för att uppnå stordriftsfördelar. Genom att dela på en verksamhet går det att utnyttja resurserna på ett mer effektivt sätt. En effektivisering av verksamheten är särskilt angeläget för små och glest befolkade kommuner som kan ha svårt att fullgöra sina offentliga åtaganden utifrån det egna befolkningsunderlaget. Kompetensförsörjning lyfts fram som en av de viktigaste drivkrafterna bakom interkommunal samverkan, särskilt inom verksamheter som kräver specialistkompetens, t.ex. räddningstjänsten och it-området.⁴⁹

Samverkan mellan kommuner aktualiseras även när det gäller frågor som sträcker sig över kommungränserna, t.ex. krisberedskap och miljöarbete. Likaså kräver tätbefolkade regioner ofta gränsöverskridande samordning när det gäller bostadsfrågor och infrastruktur då kommungränserna i praktiken luckras upp när invånarna arbetar, går i skola eller bor i olika kommuner.

Sedan 1980-talet har de formaliserade samverkansformerna successivt blivit vanligare, men de löst reglerade formerna av samverkan är allra vanligast. Informell samverkan finns i princip inom alla verksamhetsområden medan formell samverkan är vanligare inom områden som inte måste utövas nära medborgaren. Detta innebär att det är vanligare med formell samverkan inom verksamheter såsom VA-försörjning och räddningstjänst. Däremot är den mindre vanlig inom välfärdsområdet som ofta förutsätter en lokalisering nära medborgaren.⁵⁰

Statens styrning och möjlighet att påverka

Staten har sedan 1990-talet underlättat för interkommunal samverkan. Mellankommunalt samarbete begränsas dock delvis av lokaliseringsprincipen, dvs. att kommunerna inte får rikta sig till andra än sina egna medlemmar med sin verksamhet (KL 2 kap. § 1). I dag tillåts vissa undantag från

⁴⁹ Arena för tillväxt (2014) *Är samverkan en gyllene medelväg? – tankar kring kommunernas framtid*, PM inför seminarium i Almedalen 2014.

⁵⁰ SKL (2005) *Samverkan pågår – möjligheter och begränsningar*.

denna princip, i fast reglerade former. Exempelvis är bildandet av gemensamma nämnder och kommunalförbund reglerat i kommunallagen (3 kap.). Här anges även att kommuner får överlämna vissa kommunala angelägenheter till bl.a. kommundemensamma bolag. Speciallagstiftningen tillåter även att kommuner genom avtal ger en annan kommun ansvaret för att handlägga myndighetsärenden (inte beslut).⁵¹ Inom vissa områden, t.ex. räddningstjänsten, finns möjligheten att delegera både utförande och beslut till en anställd i en annan kommun (2003:778). Det finns även särskilda bestämmelser för gemensamma nämnder inom vård- och omsorgsområdet (2003:192). Inom flera områden finns möjligheten att söka statligt stöd för olika typer av samverkan.

Ansvarskommittén påtalar i sitt slutbetänkande behovet av att få en heltäckande bild av den samverkan som pågår i landet.⁵² Kommittén menar att staten måste ha information om de kommunala samverkansmönstren för att kunna ta ställning till vilka styrformer och utvärderingsmetoder som ska användas i förhållande till den kommunala sektorn. Enligt Ansvarskommittén bör därför information om förekomsten och effekterna av interkommunal samverkan vara en central del av den kommunala informationsförsörjningen.

Interkommunal samverkan kan ha betydelse för kommunernas förutsättningar att klara av sina uppgifter. Staten har därför ett övergripande intresse av att följa i vilken grad kommunerna faktiskt samverkar och hur denna samverkan ser ut (i vilken form och inom vilket område). Vidare bör det även vara relevant att följa upp huruvida de nuvarande samverkansformerna fungerar och är ändamålsenliga.

Fokus läggs därmed på att följa upp vilka positiva och negativa effekter samverkan får för aspekter såsom ekonomi, organisation och serviceutbud i kommunerna. Informationsförsörjningen kan dels visa huruvida samverkan bidrar till att kommunerna kan upprätthålla en slags miniminivå av verksamhet, dels visa hur samverkan bidrar till kvaliteten och effektiviteten inom verksamheten.

Vidare kan uppföljningen användas för att undersöka om det finns stora överlappningar i ansvars- och uppgiftsfördelningen samverkansforum emellan. Många och olika typer av samverkan kan leda till att resurser binds upp till annat än vad de var avsedda för inom linjeverksamheten. Överlappande och otydliga ansvarsförhållanden är även en demokratisk fråga då insynen för medborgaren i regel försämras.

⁵¹ Se t.ex. Socialtjänstlagen (2001:453), 2 kap. 5 §.

⁵² SOU 2007:10.

5.4.2 Tillgänglig information

Tabell 8 nedan sammanfattar den tillgängliga informationen om interkommunal samverkan.

Tabell 8 Information om interkommunal samverkan

Organisation	Informationsområde	Typ av information	Frekvens
SCB (RS)	- Förekomst kommunalförbund	Statistik	Årligen
SCB	- Förekomst olika typer av formell och informell samverkan - Förekomst gemensamma nämnder	Statistik	Vart fjärde år
SKL	- Förekomst gemensamma nämnder	Statistik	Två ggr sedan 2009
SKL	- Förekomst samverkan inom it-utveckling	Statistik	Två ggr sedan 2011
SKL (Öppna jämförelser)	- Förekomst olika typer av samverkan inom skola, vård och omsorg	Statistik	Årligen
SKL	- Bl.a. syftet med samverkan, omfattning och effekter.	Analys av statistik/ intervjuer	Punktvisa undersökningar

Officiell statistik – SCB

Den officiella statistik som finns om interkommunal samverkan samlas varje år in av SCB inom ramen för räkenskapssammandragen (RS). Eftersom RS riktar sig till kommunal- och samordningsförbund gäller uppgifterna kommunalförbundens ekonomi och förekomst.

Övrig information – SCB

I SCB:s undersökning om *den lokala demokratins utveckling i kommuner och landsting* finns ett antal frågor som undersöker förekomsten av både formella och informella samverkansformer. När det gäller interkommunal samverkan undersöks förekomsten av:

- kommunalförbund (inklusive hur många)
- gemensamma nämnder
- gemensamma aktiebolag
- gemensamma upphandlingsorganisationer
- avtalssamverkan
- delegering enligt speciallagstiftningen (t.ex. gemensam miljöinspektör).

Undersökningen görs varje ny mandatperiod och är en totalundersökning. Eftersom kommunerna inte har uppgiftslämnarplikt för undersökningen krävs ofta insatser från SCB för att säkerställa en hög svarsfrekvens och korrekta uppgifter. I den senaste undersökningen från 2012 svarade 253 kommuner. Uppgifterna redovisas på kommunnivå och per mandatperiod, och i dagsläget finns uppgifter för mandatperioderna 2006–2010 och 2010–2014. Se avsnitt 5.1.2 för en utförligare beskrivning av innehållet i undersökningen.

Övrig information – SKL

SKL har under 2000-talet undersökt omfattningen av *gemensamma nämnder i kommunerna*, samt inom vilka verksamhetsområden dessa finns. Undersökningen genomfördes 2005 och 2011. Svarsfrekvensen har vanligtvis legat på cirka 60–70 procent men enligt våra intervjupersoner på SKL krävs en del påtryckningar för att säkerställa hög svarsfrekvens, samt bakgrundskontroller för att kvalitetssäkra svaren. Uppgifterna finns i excel-format på SKL:s webbplats och redovisas bl.a. på kommun- och kommungruppsnivå samt efter verksamhet. I sammanställningen hämtas även uppgifter om kommunalförbunden från SCB (se exempel i tabell 9).

Tabell 9 Förekomsten av kommunalförbund och gemensamma nämnder

Verksamhet	Kommunalförbund		Gemensam nämnd		Totalt	+/- jmf-05
	2009-12-31	+/- jmf-05	2011-05-18	+/- jmf-05		
Räddningstjänst	33	1	7	2	40	3
Utbildning	18	6	9	1	27	7
Adm: ekonomi, löner, IT	17	11	33	27	50	38
Övriga	9		20	18	29	18
Vatten/avlopp	5		1		6	0
Avfall	5	2	3	1	8	3
Socialtjänst	5		6	3	11	3
Gator, park, avfall, övr teknik	4		3	1	7	1
Kultur	4	-1	1	1	5	0
Upphandling	3		6	1	9	1
Sjukvård/omsorg	3		7	2	10	2
Miljö/bygg	2	-2	15	5	17	3
Kollektivtrafik	2		1	-2	3	-2
Sjukvård	0		3		3	0
Överförmyndare	0		17	12	17	12
Kost/folkhälsa	0		3		3	0
Hjälpmedel	0	-2	13	5	13	3
Totalt	110	15	148	77	258	92

Källa: SKL, 2011

SKL samlar även in uppgifter om kommunal samverkan inom ramen för vissa *områdesspecifika undersökningar*. Ett exempel är uppföljningen av e-förvaltningen där kommunerna bl.a. tillfrågas inom vilka områden de har samverkat med andra kommuner för att utveckla sin e-förvaltning. Frågan

gäller samverkan utöver de kommunalrättsliga formerna. Se avsnitt 5.7.2 om it-utveckling för en utförligare beskrivning av undersökningen.

Därtill berör *Öppna jämförelser* i viss utsträckning samverkansfrågor även om denna information redovisas verksamhetsvis. Kommunerna tillfrågas bl.a. om förekomsten av extern samverkan inom vissa verksamhetsområden såsom socialtjänsten. Extern samverkan kan innefatta interkommunal samverkan, t.ex. samordning mellan olika verksamhetsområden i olika kommuner. Frågorna besvaras huvudsakligen med ja eller nej och undersöker således förekomsten av samverkan mellan olika aktörer. Det finns ett fåtal frågor om förekomsten av rutiner för samverkan och samordning inom olika områden i kommunen (främst socialtjänstens områden). Informationen i *Öppna jämförelser* inriktar sig dock i huvudsak på andra typer av samverkan än den interkommunala, t.ex. samverkan mellan landsting och kommun, stat och kommun eller inomkommunal samverkan (mellan olika förvaltningar). Redovisningen sker på kommun- och länsnivå.

Eftersom *Öppna jämförelser* publiceras årligen finns en någorlunda aktuell bild av förekomsten av samverkan inom olika sektorer. Ibland förekommer dock luckor i resultaten för vissa kommuner då uppgifterna saknas eller är för osäkra för att redovisas.

SKL publicerar därutöver mer utredande rapporter med analyser av sin egen och andra aktörers statistik och resultat, t.ex. skriften *Samverkan pågår* från 2005. Skriften undersöker i vilket syfte och inom vilka områden samverkan tillämpas, samt möjligheter och begränsningar med nuvarande samverkansformer.

Under våren 2014 följde SKL upp Linköpings universitets kartläggning av formella och informella samverkansformer mellan kommuner i Östgötaregionen från 2005.⁵³ Syftet är att undersöka om och hur den interkommunala samverkan har intensifierats och vilka samverkansformer som är vanligast i dag inom Östgötaregionen. Resultaten analyseras under hösten 2014.

Övrig information – Kolada

Kolada baserar nästan all sin information om samverkan på *Öppna jämförelser*. Det innebär att informationen enbart rör förekomsten av olika typer av samverkan. Vidare innebär det att uppgifterna samlas in och redovisas verksamhetsvis i stället för samlat. Genom att söka på "samverkan" går det dock att samla alla frågor om samverkan och filtrera dessa per kommun (se exempel nedan).

⁵³ Hådal, L. m.fl. (2005).

Tabell 10 Samverkan i Härjedalens kommun

		2013
U. Aktuell överenskommelse om samverkan med barn- och ungdomshabillering inom sociala barn- och ungdomsvården, (Ja=1, Nej=0)	Härjedalen	1
U. Aktuell överenskommelse om samverkan med barn- och ungdomsmedicin inom sociala barn- och ungdomsvården, (Ja=1, Nej=0)	Härjedalen	1
U. Aktuell överenskommelse om samverkan med förskola inom sociala barn- och ungdomsvården, (Ja=1, Nej=0)	Härjedalen	1
U. Aktuell överenskommelse om samverkan med mödravård inom sociala barn- och ungdomsvården, (Ja=1, Nej=0)	Härjedalen	1
U. Aktuell överenskommelse om samverkan med primärvård inom sociala barn- och ungdomsvården, (Ja=1, Nej=0)	Härjedalen	1
U. Aktuell överenskommelse om samverkan med skola inom sociala barn- och ungdomsvården, (Ja=1, Nej=0)	Härjedalen	1
U. Aktuell överenskommelse om samverkan med tandvård inom sociala barn- och ungdomsvården, (Ja=1, Nej=0)	Härjedalen	1
U. Finns skriftliga rutiner för samverkan med enheter som arbetar med barn inom missbruk- och beroendevård (Ja=1, Nej=0)	Härjedalen	
U. Finns skriftliga rutiner för samverkan med enheter som arbetar med ekonomiskt bistånd inom missbruk- och beroendevård (Ja=1, Nej=0)	Härjedalen	
U. Finns skriftliga rutiner för samverkan med enheter som arbetar med hemlöshet inom missbruk- och beroendevården (Ja=1, Nej=0)	Härjedalen	
U. Finns skriftliga rutiner för samverkan med enheter som arbetar med personer med funk. Nedsättning inom missbruk- och beroendevård (Ja=1, Nej=0)	Härjedalen	
U. Finns skriftliga rutiner för samverkan med enheter som arbetar med social-psykiatri inom missbruk- och beroendevården (Ja=1, Nej=0)	Härjedalen	
U. Finns skriftliga rutiner för samverkan med enheter som arbetar med våld i nära relationer inom missbruk- och beroendevården (Ja=1, Nej=0)	Härjedalen	
U. Finns skriftliga rutiner för samverkan med enheter som arbetar med äldre inom missbruk- och beroendevård (Ja=1, Nej=0)	Härjedalen	

Källa: Kolada

Statskontoret ser dock ett problem med den här typen av sökningar eftersom det saknas vedertagna definitioner för olika typer av samverkan inom redovisningen av statistiken. Den konkreta betydelsen av samverkan kan variera mellan olika verksamheter och undersökningar. Begreppet ”extern samverkan” kan t.ex. innefatta samverkan med andra myndigheter och interkommunal samverkan, men även samverkan över förvaltningsindelningar i samma kommun.

Dessutom är interkommunal samverkan inte heller en egen kategori inom Öppna jämförelser utan den hamnar inom ramen för alla typer av extern samverkan. Detta gör det svårt att söka på olika typer av samverkan och att övergripande sammanställa förekomsten av olika samverkansformer på kommunnivå.

Annan information

Arena för Tillväxt genomförde i juni 2014 även en analys av omfattningen och effekterna av samverkan, i form av promemorian *Är samverkan en gyllene medelväg? – tankar kring kommunernas framtid*.

5.4.3 Kunskapsluckor och brister

Statskontorets kartläggning visar att det finns begränsat med aggregerad information om omfattningen av samverkan, exempelvis i form av kartläggningar av samverkansmönster på kommunal eller regional nivå. Information om kommunernas samverkan redovisas dessutom ofta sektorsvis. Detta gör att informationen ofta är splittrad och svår att överblicka.

De övergripande kartläggningar som finns täcker främst de formella, kommunrättsliga samverkansformerna såsom gemensamma nämnder och kommunalförbund. När det gäller gemensamma nämnder samlas viss information in av SCB vart fjärde år. SKL genomför mer omfattande undersökningar om gemensamma nämnder men utan regelbundna intervaller. Det finns dessutom ytterst begränsad information om de informella samverkansformerna.

De undersökningar som likväl görs fokuserar främst på förekomsten av olika typer av samverkan och det finns stora kunskapsluckor när det gäller effekterna av olika samverkansformer, såväl positiva som negativa. Utöver vissa punktvisa forskningsinsatser⁵⁴ har Statskontoret inte hittat några regelbundna uppföljningar som visar effekterna av samverkan i kommunerna.

5.5 Kommunernas internationella samarbete

Uppdraget anger att Statskontoret ska kartlägga information om kommunernas internationella samarbete.

5.5.1 Om förhållandet

Kommunerna påverkas i allt högre grad av händelser och förändringar i deras omvärld. Många kommuner agerar därför utanför den egna kommungränsen och deltar i internationellt samarbete kring olika frågor.

Kommunernas befogenheter att bedriva internationellt samarbete utgår från den s.k. lokaliseringsprincipen enligt 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900). Principen innebär att kommunala åtgärder ska ha anknytning till kommunens eller landstingets geografiska område eller deras medlemmar. En kommunal insats som går utanför det egna området måste därför vara av allmänt intresse för kommunens medlemmar. Enligt lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter gäller dock inte det kravet för bl.a. vissa typer av internationellt samarbete. Det rör sig om kommunal medfinansiering av projekt inom ramen för EU:s strukturfonder och program, kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd. Därutöver finns det inte någon särskild lagreglerad kommunal kompetens för internationellt samarbete.

Kommunernas internationella samarbete förekommer i olika former, t.ex. samarbete i gränsöverskridande projekt, deltagande i internationella nätverk eller organisationer samt utbyte med vänorter i andra länder. Även andra typer kan förekomma. Ett syfte med internationellt samarbete är att kommunerna ska utveckla sina verksamheter genom erfarenhetsutbyte och kun-

⁵⁴ Umeå universitet genomförde 2011 på uppdrag av SKL en studie av potentiella effekter av samverkan för kompetensförsörjningen bland ett antal kommuner i Norrlands inland (s.k. LA-regioner).

skapsöverföring. Ett annat skäl är att de vill utöva strategisk omvärldsbevakning och påverkansarbete i internationella sammanhang. Kommunerna kan också se behov av att agera internationellt för att profilera sig för människor och företag som en attraktiv plats att bo och verka på.

Kommuner kan i olika grad få finansiella bidrag för sitt internationella samarbete. Flera EU-program bidrar med finansiering för gränsöverskridande samarbete mellan lokala myndigheter i medlemsländerna, t.ex. EU:s Interregprogram och twinningprogram. Staten bidrar dessutom genom Sida med finansiering av ett kommunalt partnerskapsprogram för kommuner och landsting som vill stödja den lokala demokratin i vissa utpekade samarbetsländer.

Kommunernas internationella samarbete har beröringspunkter med olika statliga intressen. Ur ett statligt perspektiv är det exempelvis viktigt att kommuner samarbetar internationellt inom ramen för de kommunrättsliga bestämmelserna. I en del fall utgör kommunernas internationella samarbete ett viktigt led i den statliga politiken, t.ex. politiken för global utveckling.⁵⁵ Staten har även ett allmänt intresse av kommunala gränsöverskridande samarbetsprojekt som bidrar till att utveckla de verksamheter som kommunerna har på uppdrag av staten.

Statens informationsbehov om kommunernas internationella samarbete kan sammanfattas i svaren på de tre följande frågorna:

Hur mycket och på vilket sätt deltar kommuner i internationellt samarbete?

Staten har ett visst intresse av att kunna överblicka i vilken omfattning och på vilket sätt som kommuner deltar i internationellt samarbete. En överblick bör omfatta olika former av internationellt samarbete. Då finns det underlag för att bedöma eventuella behov av att utveckla den statliga regleringen och finansieringen av kommunalt internationellt samarbete. Ur ett statligt perspektiv är det även viktigt att veta vad det internationella samarbetet konkret resulterar i. Det gäller särskilt sådant samarbete som staten är med och finansierar.

Är vissa kommuner mer aktiva än andra kommuner?

Omfattningen av det internationella samarbetet kan skilja sig åt mellan olika kommuner. Ur ett statligt perspektiv kan det vara viktigt att veta vilka kommuner som är aktiva respektive passiva i internationellt samarbete samt vilka omständigheter som kan förklara sådana skillnader. Skillnader i internationellt samarbete kan vara en följd av att resursstarka kommuner har möjlighet att välja en hög ambitionsnivå, medan mer resurssvaga kommuner måste sikta lägre. En tänkbar förklaring är även att kommuner inte vill sam-

⁵⁵ Se prop. 2002/03:122, *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling*.

arbeta internationellt då de bedömer att kostnaderna för samarbetet är större än värdet. I sammanhanget kan det vara värdefullt att veta i vilken utsträckning EU respektive svenska staten medfinansierar kommunernas internationella samarbete.

Behöver staten utveckla sin styrning av det internationella samarbetet?

Staten behöver kontinuerligt bedöma om det finns skäl att förtydliga den statliga regleringen eller anpassa den statliga finansieringen av kommunernas internationella samarbete. En samlad bild av det internationella samarbetets omfattning och inriktning borde utgöra ett viktigt underlag till sådana bedömningar. Dessutom kan det behövas fördjupade uppföljningar av särskilda frågor i det internationella samarbetet.

5.5.2 Tillgänglig information

Det saknas officiell statistik om kommunernas internationella samarbete, och inte heller databasen Kolada innehåller några sådana uppgifter. Det finns dock viss annan tillgänglig information om delar av det internationella samarbetet.

Det internationella samarbetets omfattning och inriktning

SKL har använt en kartläggning från 2011 för att sammanställa listor över svenska vänortssamarbeten, sorterade efter kommun respektive land. Listorna och en vänortsdatabas finns på SKL:s webbplats.

Internationellt centrum för lokal demokrati (ICLD) är knutet till SKL och administrerar det kommunala partnerskapsprogrammet. På ICLD:s webbplats finns en databas över kommuner som är verksamma i kommunala partnerskapsprojekt. Även ICLD:s årliga verksamhetsberättelser innehåller uppgifter om det kommunala partnerskapsprogrammet.

Många av kommunernas webbplatser innehåller uppgifter om respektive kommuns vänorter, internationell projektverksamhet och internationella nätverk.

Aktiva respektive passiva kommuner

I SKL:s rapport *Medlemmarnas vänortssamarbeten*⁵⁶ redovisas en övergripande bild av bl.a. kommunala vänortssamarbeten som är aktiva, sporadiska respektive vilande.

När det gäller extern finansiering av kommunernas internationella samarbete finns ett antal uppföljningar och utvärderingar av EU:s olika program för gränsöverskridande samarbete. Statskontoret har gjort en begränsad genomgång av ett urval av dessa uppföljningar och utvärderingar, och kommit fram till att de sällan innehåller explicita sammanställda uppgifter om kom-

⁵⁶ SKL (2011).

munernas medverkan. Det borde dock till viss del vara möjligt att sammanställa sådana uppgifter utifrån dessa underlag.

Som ovan nämnts tillhandahåller ICLD vissa uppgifter om det kommunala partnerskapsprogrammet.

Utvecklad statlig styrning

Den statliga regleringen av kommunernas befogenheter till internationellt samarbete har behandlats i vissa tidigare utredningar. Det gäller särskilt utredningsbetänkandet *Kommunal kompetens i utveckling* och departementspromemorian *Enklare regler för kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd – Internationell verksamhet och kommunal kompetens*.⁵⁷

5.5.3 Kunskapsluckor och brister

Den tillgängliga informationen ger endast en fragmenterad bild av kommunernas deltagande i internationellt samarbete. Det finns därmed ingen samlad överblick över det internationella samarbetets inriktning och omfattning. Det innebär att det endast finns begränsad information om olika samarbetsformer och i vilken omfattning som enskilda kommuner deltar i internationella samarbeten.

5.6 Köp av verksamhet – andel privata utförare

Enligt uppdraget ska Statskontoret kartlägga information om andelen privata utförare. Vi har dock vidgat förhållandet till att omfatta verksamheter som kommuner köper in från t.ex. andra kommuner eftersom den informationen kan ha betydelse för en kommuns förutsättningar att klara sina uppgifter. Fokus i kartläggningen ligger dock på den information som finns om privata utförare.

5.6.1 Om förhållandet

Köp av verksamhet förekommer dels när kommunen köper in tjänster för att använda i den egna verksamheten, dels när invånarna vänder sig till privata aktörer som samhället har godkänt, t.ex. fristående skolor eller förskolor i enskild regi, så kallade kundvalssystem. Under de senaste tjugo åren har kommuner och landsting i ökad omfattning börjat använda sig av privata aktörer för att utföra obligatorisk kommunal verksamhet och detta har blivit allt viktigare för att kommunerna ska klara av vissa verksamheter. Köp av verksamhet avser dels verksamheter som huvudsakligen skattefinansieras, t.ex. skola och omsorg, dels verksamheter som brukarna helt eller till största delen själva finansierar, såsom vattenförsörjning och avfallshantering.

⁵⁷ SOU 2007:72 respektive Ds 2000:11.

Köp av verksamhet har ökat under de senaste åren även om variationen är stor mellan kommunerna. De köper även olika typer av verksamheter, både av icke-offentliga utförare och av andra offentliga utförare. Dessutom kan kommunerna köpa verksamhet från andra kommuner eller kommunalförbund.

Många av de uppgifter som kommuner och landsting ansvarar för regleras i speciallagstiftning. I flera av dessa lagar, t.ex. socialtjänstlagen (2001:453) och hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), har lagstiftaren förtydligat vilka möjligheter som finns att lämna över en verksamhet till privata utförare.

Av 3 kap. 6 § i kommunallagen framgår att kommuner och landsting får efter beslut av fullmäktige lämna över vården av en kommunal angelägenhet, för vars handhavande särskild ordning inte föreskrivits, till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, en stiftelse eller en enskild individ.

Nämndernas ansvar för uppföljning och kontroll framgår av 6 kap. 7 § KL:

Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Informationen om verksamheter som drivs av kommunen är betydligt mer detaljerad och omfattande än informationen om verksamheter som drivs av alternativa utförare.

Avsaknaden av information gör det svårt att följa upp och jämföra olika kommuners verksamhet. Det gäller t.ex. lönestatistik där endast kommunens anställda ingår. För att informationen om kommunernas verksamhet ska bli fullständig och jämförbar behövs motsvarande information om omfattning och kvalitet på verksamheter som drivs av någon annan än kommunen.

Det är svårare för kommunen att ha insyn i och därmed följa upp verksamheten, vilket i sin tur gör det svårare att mäta måluppfyllelsen. Detta medför i sin tur en risk för att medborgarna och kommunerna får sämre insyn. Staten har fattat beslut om att inrätta ett utförarregister vilket till viss del kommer att förbättra informationen.

Utredningen om en kommunallag för framtiden (Fi 2012:07) ska bl.a. analysera om kraven på kommunernas och landstingens uppföljning av privata utförare behöver tydliggöras. Den 6 mars 2014 lades propositionen *Privata utförare av kommunal verksamhet*⁵⁸ fram efter förslag som utredningen lämnade i delbetänkandet *Privata utförare – kontroll och insyn* (SOU 2013:53).

⁵⁸ Prop. 2013/14:118, *Privata utförare av kommunal verksamhet*.

Propositionen riksdagsbehandlades den 28 maj och de lagda förslagen gick igenom. Reglerna som börjar gälla 1 januari 2015 innebär bl.a. följande:

- Kommuner och landsting ska se till att få tillräcklig information så att allmänheten kan få insyn i den kommunala verksamhet som utförs av privata utförare.
- Kommuner och landsting blir skyldiga att alltid följa upp verksamhet som utförs av privata företag.
- Kommunerna och landstingen måste ha mål och riktlinjer för verksamhet som bedrivs i privat regi.

En grundläggande princip är att den verksamhet som lämnas över till privaträttsliga subjekt ska falla inom den kommunala kompetensen och att risken för kompetensöverskridanden vid verksamhetens utövande ska vara ringa. Samma kommunalrättsliga principer som styr den rent kommunala verksamheten styr också kommunerna och landstingens verksamhet genom privaträttsliga subjekt. De får därför inte heller anlita t.ex. ett bolag för åtgärder som de inte själva får vidta.⁵⁹

5.6.2 Tillgänglig information

Tabell 11 nedan sammanfattar den tillgängliga informationen om köp av verksamhet.

Tabell 11 Information om köp av verksamhet och privata utförare

Organisation	Informationsområde	Typ av information	Frekvens	Redovisningsnivå
SCB - RS	- Summa per verksamhet och kommun	Statistik	Årlig	Kommun
SCB	- Finansiärer och utförare inom vården, skolan och omsorgen	Statistik	Årlig	Län
SCB	- Utförarregistret (ej offentligt)	Statistik	Årlig	Kommun
SKL	- Köp av verksamhet	Statistik	Årlig	Riket
Kolada	- Andel köp av verksamhet	Statistik	Årlig	Kommun

⁵⁹ Ibid.

Officiell statistik – Räken-skapssammandraget

Kommunerna ska årligen lämna uppgifter om köp av verksamhet i räken-skapssammandraget som levereras till SCB. Räken-skapssammandraget (RS) ingår i den officiella statistiken och kommunerna är skyldiga att nämna uppgifter för undersökningen. Hittills har denna skyldighet endast omfattat det som kallas steg 2. Alla uppgifter som ingår i RS är offentliga men all information finns inte tillgänglig på SCB:s webbplats. Tabell 13 nedan visar vilken information som rör köp av verksamhet och som ska registreras i RS med hjälp av ett elektroniskt formulär.

Tabell 12 Formulär för information om köp av verksamhet i RS

	Från driftredovisningen	Föreningar stiftelser	Kommunägda företag	Privata företag	Kommuner	Landsling/Regioner	Staten och statl. myndigheter	Enskilda personer, hushåll	Kommunalförbund och SKL	Utländ
BAS 13		Motpart 85	Extern motpart, interv. 5-7	Motpart 87	Motpart 82	Motpart 84	Motpart 81	Motpart 86	Motpart 83	Extern motpart interv. 9
Bas 05		[4631]	[4632]	[4633]	[4634]	[4635]	[4636]	[4637]	[4638]	
Politisk verksamhet, totalt	0									
Infrastruktur, skydd mm totalt	0									
Kulturverksamhet totalt	0									
Fritidsverksamhet, totalt	0									
Förskola	0									
Pedagogisk omsorg	0									
Fritidshem	0									
Öppen förskola och öppen fritidsverksamhet	0									
Förskoleklass	0									
Grundskola	0									
Grundskola	0									
Gymnasieskola	0									
Gymnasieskola	0									
Grundläggande vuxenutbildning	0									
Gymnasial vuxen- och påbyggnadsutbildning	0									
Särvt	0									
Övrig utbildning (rad 475+476+478)	0									
Häls- o sjukvård, primärvård (rad 500+505)	0									
Vård och omsorg om äldre	0									
Insatser till personer m. funktionsneds. totalt inkl. LSS (rad 520+513)	0									
Färdtjänst/riksfärdtjänst	0									
Vård för vuxna med missbruksproblem	0									
dävt inst. vård för vuxna med missbruksprob.										
Barn och ungdomsvård	0									
dävt HVB-vård för barn och unga										
Övrig lfo + fam.rätt (rad 571+ 575+585)	0									
Flyktmottagande	0									
Arbetsmarknadsåtgärder	0									
Summa affärsverksamhet	0									
Gemensam verksamhet (inkl. lokaler)	0									
TOTALSUMMA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

I SCB:s sammanställning av räken-skapssammandraget finns uppgifter om kommunens köp av verksamhet som andel av kommunens kostnader för verksamheten, efter region och verksamhetsområde åren 1998–2013. I mot-partsredovisningen finns uppgifter om köp av verksamhet i kronor, fördelad efter verksamhet och från vem verksamheten har köpts. Här redovisas också kommunens försäljning av verksamhet till andra kommuner.

I de färdiga tabellerna som finns att hämta från SCB:s webbplats redovisas köp av verksamhet som andel av verksamhetens kostnad. Nedan finns ett tabellexempel med ett urval av verksamheter.

Tabell 13 Köp av verksamhet som andel av verksamheternas kostnad 2013, procent. Ett urval verksamheter för kommunerna i Södermanlands län

Län Södermanland Kommun	Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg		Utbildning		Äldre och handikappomsorg		Individ- och familjeomsorg	
	Totalt	Därav föreningar o övriga företag	Totalt	Därav före- ningar o övriga företag	Totalt	Därav föreningar o övriga företag	Totalt	Därav före- ningar o övriga företag
Eskilstuna	11	11	18	16	6	5	19	12
Flen	15	14	22	8	5	3	20	5
Gnesta	17	16	33	20	13	12	5	0
Katrineholm	4	3	12	8	5	5	17	14
Nyköping	12	12	22	20	20	20	19	2
Oxelösund	11	10	40	20	6	5	20	19
Strängnäs	19	18	32	26	12	11	15	9
Trosa	6	6	26	14	8	7	8	3
Vingåker	6	5	37	6	4	3	33	27
Länet	11	11	27	15	9	8	17	10

Det finns även uppgifter som är indelade efter kommunstorlek, kommungrupp och skattesats, och de finns också att hämta i Kolada. Vi har dock noterat att det saknas uppgifter för ett tjugotal kommuner.

SCB publicerar också *statistik om finansiärer och utförare inom vården, skolan och omsorgen*, vilket beloppsmässigt täcker in merparten av den verksamhet som köps in. I dagsläget finns uppgifter för åren 2000–2012. De huvudsakliga statistikkällorna är räkenskapssammandraget för kommuner och landsting (RS) samt undersökningen Företagens ekonomi (FEK) som är en årlig totalundersökning från SCB. FEK ingår i den officiella statistiken.

Resultatet av undersökningen har hittills redovisats dels på SCB:s webbplats, dels i ett statistiskt meddelande. Inga uppgifter finns redovisade på kommunnivå men i det statistiska meddelandet finns samlade uppgifter på länsnivå som inkluderar såväl landstingen som kommunerna i länet.

Tabell 14 Kommunernas köp av verksamhet från privata företag samt från föreningar och stiftelser. Miljoner kronor. År 2008–2011

År	2008	2009	2010	2011
UTBILDNING	24 555	27 499	29 926	32 054
Privata företag	15 860	18 178	20 209	21 487
Föreningar o stiftelser	8 695	9 321	9 717	10 567
VÅRD OCH OMSORG	21 639	24 606	27 398	30 791
Privata företag	18 698	21 525	24 240	27 418
Föreningar o stiftelser	2 941	3 081	3 158	3 373

Officiell statistik – SCB:s utförarregister

Sedan 2012 har SCB haft regeringens uppdrag att sammanställa ett register över privata utförare av kommunal och landstingskommunal verksamhet. Syftet med registret är att få detaljerad information om kommunernas och landstingens privata utförare. Registret är avgränsat till att omfatta verksamheterna pedagogisk verksamhet och vård och omsorg för kommunerna.

Uppgifterna kommer bl.a. att användas som analysunderlag och urvalsram samt för att jämföra kommuner och landsting. Syftet är att de ska

- göra personalstatistiken för den kommunala sektorn mer komplett
- jämföras med Räkenskapssammandragets köp av huvudverksamhet (kommuner) respektive verksamhet (landsting) från privata utförare.

Sedan 2013 gäller uppgiftsskyldighet för kommuner och landsting och registret kommer att uppdateras årligen. För landstingen är tröskelvärdet 250 000 kronor och för kommunerna 100 000 kronor.

Samtliga kommuner har rapporterat in uppgifter för 2013 men i dagsläget går det inte att ta fram några uppgifter ur registret via SCB:s webbplats. Enligt uppgift från SCB finns planer på att redovisa *antal* utförare per verksamhetsområde och kommun respektive landsting. Övriga uppgifter omfattas enligt SCB av sekretess.

Övrig information – SKL

SKL publicerar sedan 2006 skriften *Köp av verksamhet* som kommer ut varje år. I rapporten redovisas hur stor andel av kommunernas verksamhet som har köpts från en annan aktör, fördelad på olika verksamheter och totalt. Det finns också uppgifter om hur stor del som är köpt från andra offentliga respektive privata aktörer. Dock finns ingen information om enskilda kommuners köp av verksamhet i rapporten.

I rapporten redovisas viss statistik. Bland annat går det att utläsa:

- köp från privata leverantörer, fördelat per organisationsform
- köp av verksamhet, fördelat per verksamhet
- köp från privata leverantörer, fördelat per verksamhet.

SKL:s rapport bygger på kostnadsuppgifter från RS.

Övrig information – Kolada

I Kolada finns en rad nyckeltal om kommunernas köp av verksamhet. Fler-talet är verksamhetsanknutna men det finns även nyckeltal som gäller den totala andelen köpt verksamhet. De går att fördela på olika sätt, t.ex. utifrån kommun respektive kommungrupp.

De övergripande nyckeltalen som finns är:

- andel köp av affärsmässig verksamhet från föreningar och övriga företag
- andel köp av affärsmässig verksamhet totalt
- andel köp av egentlig verksamhet (dvs. kommunernas totala verksamhet exklusive affärsverksamhet) från föreningar och övriga företag
- andel köp av egentlig verksamhet totalt.

Nyckeltalen innehåller inte köp från offentliga aktörer såsom andra kommuner utan endast köp av verksamhet från företag och föreningar.

Tabell 15 Andel köp av affärsmässig verksamhet för ett urval kommungrupper

		2011	2012	2013
Köp av affärsmässig verksamhet av föreningar och övriga företag, andel (%)	Förortskommuner till storstäderna	21	22	25
	Glesbygdskommuner	15	15	11
	Storstäder	7	6	7
	Större städer	16	13	12
Köp av affärsmässig verksamhet totalt, andel (%)	Förortskommuner till storstäderna	30	29	31
	Glesbygdskommuner	15	16	14
	Storstäder	18	22	22
	Större städer	21	17	16

Källa: Kolada

Nyckeltalen är beräknade på uppgifter från SCB.

Annan information

Konkurrensverket tar årligen fram en rapport om offentlig upphandling. Den senaste heter *Siffror och fakta om offentlig upphandling. Statistik om upphandlingar som genomförts under 2012*.⁶⁰ Rapporten baseras på uppgifter från flera olika källor, bl.a. Visma Commerce AB, SCB och Domstolsverket. I rapporten finns en redovisning av kommunernas och landstingens totala upphandlingsvolym.

5.6.3 Kunskapsluckor och brister

Uppgifterna från de alternativa utförarna är inte lika fullständiga som verksamhet som bedrivs i egen regi och i vissa fall saknas de helt. Det kan

⁶⁰ Rapport 2013:9.

försvåra jämförelser mellan kommunerna när det t.ex. gäller personal- och kompetensförsörjning.

Det saknas också uppgifter om vilka företag som utför verksamheten. Sedan 2014 finns ett utförarregister, men uppgifterna är inte öppet tillgängliga och SCB bedömer att vissa uppgifter dessutom omfattas av sekretess. Därmed blir det svårt att ta ut statistik och göra jämförelser.

Insamlingen av uppgifter har fokus på hur mycket som köps in. Informationen säger dock inget om kvaliteten på eller nyttan av den köpta verksamheten, eller om skälen till att verksamheten köps in.

Vissa uppgifter på kommunnivå redovisas inte utan måste beställas, vilket också är en brist.

Det finns vidare viss eftersläpning i den tillgängliga informationen. Denna eftersläpning är 2–3 år när det gäller SCB:s statistik om finansiärer och utförare inom vården, skolan och omsorgen.

Sedan utförarregistret infördes förekommer en viss dubbelinsamling av uppgifter. Kommunerna ska numera lämna uppgifter i RS men också rapportera till utförarregistret.

5.7 It-utveckling

Uppdraget anger att it-utveckling är ett av de förhållanden som Statskontoret ska lägga särskild vikt vid. Eftersom vi främst ska kartlägga information om den kommunala organisationen har vi avgränsat oss till it-utveckling som rör service- och verksamhetsutveckling, det som brukar kallas e-förvaltning.⁶¹ Vi fokuserar på både it-utveckling för interna syften och it-utveckling för externa möten med medborgare, företag och andra intressenter (även kallat e-tjänster).⁶² I praktiken är det dock svårt att särskilja dessa eftersom it-system för intern administration ofta är integrerade med de e-tjänster som medborgare och företag möter. Vi kartlägger inte information som rör infrastrukturfrågor, t.ex. bredbandsutbyggnad.

5.7.1 Om förhållandet

It-utveckling lyfts ofta fram som lösningen på en rad utmaningar som den kommunala sektorn står inför.⁶³ Med en åldrande befolkning och minskande befolkningsunderlag i flera delar av landet förväntas kommunerna tillhandahålla effektivare välfärdstjänster och öka produktiviteten. Särskilt inom

⁶¹ Regeringens handlingsplan för e-förvaltning – nya grunder IT-baserad verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning, 2008, s. 4.

⁶² SOU 2005:119 *E-tjänster för ett enklare och öppnare samhälle*.

⁶³ Se t.ex. SKL (2011) *Strategi för eSamhället*.

vård- och omsorgsområdet anses det finnas en stor besparingspotential, t.ex. genom elektroniska patientjournaler och telemedicinska tjänster.

Dessutom kan it-utvecklingen göra service och tjänster mer effektiva och tillgängliga, vilket kan vara viktigt för att attrahera boende och företag till kommunen. Detta gäller särskilt i glesbefolkade kommuner där en sämre fysisk tillgänglighet kan ersättas med en kvalitativt bättre tillgång till service via internet. Konkreta exempel på detta är digital bygglovshantering, e-böcker via de kommunala biblioteken och digitala trygghetslarm inom hemtjänsten.

Vidare används olika typer av it-lösningar allt mer som demokratiska verktyg för att öka insynen, deltagandet och transparensen i kommunala frågor. Exempelvis kan kommuninvånare tycka till om kommunala utvecklingsprojekt via kommunala webbplatser. Även när det gäller de valfrihetssystem som finns i flera kommunala verksamheter innebär digitala lösningar att medborgarna lättare kan jämföra information om olika utförare och i sin tur göra informerade val.

Nästan all kommunal verksamhet involverar i dag någon form av it-utveckling och -användning. Utvecklingen varierar dock mellan kommunerna; vissa har i stor utsträckning automatiserat sin verksamhet och tillhandahåller en rad e-tjänster via den kommunala webbplatsen, medan andra helt saknar e-tjänster. Då it-utveckling kräver kompetens och resurser tenderar större kommuner ha kommit längre i it-utvecklingen än mindre kommuner.⁶⁴

Statens styrning och möjlighet att påverka

Statens styrning av den kommunala it-utvecklingen är indirekt och sker främst genom nationella mål och riktlinjer samt stöd till riktade satsningar. Ett exempel är 2013 års stimulansbidrag till kommuner för it-utveckling inom socialtjänsten.⁶⁵

På ett övergripande plan styrs it-utvecklingen av de it-politiska målen som är fastställda i regeringens strategi för it-politiken (*It i människans tjänst en digital agenda för Sverige*). Den övergripande målsättningen är att Sverige ska bli bäst i världen på att utnyttja digitaliseringens möjligheter. De it-politiska målen handlar om att genom digitaliseringen öka delaktigheten och nyttan för medborgaren, men även om att det ska finnas fungerande infrastruktur i form av tillgång till bredband i hela landet.

Utöver de it-politiska målen finns även regeringens strategi för e-förvaltning som är inriktad på it-utvecklingen i statsförvaltningen.⁶⁶ I strategin

⁶⁴ SKL (2014) *E-tjänster och appar – hur är läget i kommunerna?*

⁶⁵ Socialdepartementet (2014) *Godkännande av överenskommelse om stöd till en evidensbaserad praktik för god kvalitet inom socialtjänsten*, S2013/8804/FST.

⁶⁶ Näringsdepartementet (2012) *Med medborgaren i centrum. Regeringens strategi för en digitalt samverkande förvaltning*.

anges behovet av digital samverkan med externa aktörer såsom kommuner och landsting. Det övergripande målet för strategin är att det ska vara så enkelt som möjligt för så många som möjligt att utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter samt ta del av förvaltningens service. I sin tur finns följande delmål:

- en enklare vardag för medborgare
- öppnare förvaltning som stödjer innovation och delaktighet
- hög kvalitet och effektivitet i verksamheten.

Kommunerna och landstingen har antagit motsvarande mål i form av SKL:s *Strategi för eSamhället*.

Därutöver omfattas it-utvecklingen i kommunal sektor även av en rad sektorsspecifika mål, exempelvis inom vård och omsorg (även kallat e-hälsa).⁶⁷ Skolverket har dessutom ett särskilt uppdrag att främja utvecklingen och användningen av it i skolan.⁶⁸ E-delegation driver även flera utvecklingsinsatser för förvaltningsgemensamma tjänster som till viss del involverar ett antal kommuner, t.ex. Mina meddelanden och e-Arkiv och e-Diarium.⁶⁹ Vidare finns sedan 2013 en överenskommelse mellan staten och SKL om olika insatser för att främja digitalisering och digital samverkan.⁷⁰

Det är dock huvudsakligen upp till kommunerna själva att bestämma hur de utformar it-utvecklingen i den kommunala verksamheten. Kommunerna lyfts samtidigt fram i flera sammanhang som viktiga aktörer i digitaliseringen av den offentliga förvaltningen eftersom en stor del av den offentliga verksamheten och medborgarmötet hanteras av kommunerna. För att kunna realisera de it-politiska målen och målen för e-förvaltning krävs att kommunerna deltar fullt ut i utvecklingen.⁷¹

Digitaliseringskommissionens uppdrag

Digitaliseringskommissionen har sedan 2012 i uppdrag att bl.a. analysera den it-politiska utvecklingen.⁷² Som ett led i detta tog kommissionen fram 200 indikatorer för den digitala agendans 22 sakområden.⁷³ Flera av dessa

⁶⁷ Socialdepartementet (2010) *Nationell eHälsa – strategin för tillgänglig och säker information inom vård och omsorg*.

⁶⁸ Utbildningsdepartementet (2008) *Uppdrag till Statens skolverk att främja informations- och kommunikationsteknik*, U208/8180/S.

⁶⁹ E-delegationen, Förvaltningsgemensamma tjänster, <http://www.edelegationen.se/Nationella-utvecklingsinsatser/Forvaltningsgemensamma-tjanster/>, publicerad: 2014-08-18, hämtad: 2014-08-23.

⁷⁰ Bilaga till protokoll II vid regeringssammanträde den 13 juni 2013, *Överenskommelse om insatser för främjande av digitalisering och digital samverkan*.

⁷¹ Näringsdepartementet (2012).

⁷² Dir. 2012:61, *Digitaliseringskommissionen – en kommission för den digitala agendan*.

⁷³ Digitaliseringskommissionen (2012), *Kartläggningen av indikatorer för den digitala agendan*.

indikatorer är relevanta för att följa upp it-utvecklingen i kommunerna, t.ex. inom sakområdena skola och omsorg, demokrati, tillgången till kultur och geografisk information. Inom dessa områden har Digitaliseringskommissionen identifierat att det saknas indikatorer för att mäta mognadsgraden bland kommunerna, t.ex. vad gäller utnyttjandet av digitala verktyg för demokrati och medborgardialog, andelen kommuner som infört olika typer av infrastruktur såsom IPv6⁷⁴, samt den självuppskattade informationssäkerhetsnivån på kommunnivå.

Digitaliseringskommissionen ska slutredovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2015.

5.7.2 Tillgänglig information

Tabell 16 nedan sammanfattar den tillgängliga informationen om it-utvecklingen i kommunerna.

⁷⁴ IPv6 är den senaste versionen av det kommunikationsprotokoll (dvs. regelsamling) som används för att överföra information på Internet. Ett nytt protokoll krävs för att kunna skapa nya adresser.

Tabell 16 Information om it-utveckling

Organisation	Informationsområde	Typ av information	Frekvens
Kungliga biblioteket	- Digitaliseringen av folkbibliotek	Statistik	Årligen
SCB (Medborgarundersökningen)	- Medborgarnas uppfattning om kommunernas webbplats	Statistik	2 ggr/år (beställs av kommuner)
SCB	- Förekomst av kommunal information/ kommunikation via elektroniska kanaler	Statistik	Vart fjärde år
Skolverket	- It-användning och it-kompetens i skolan	Statistik och intervjuer	Vart tredje år
Socialstyrelsen	- Utvecklingen av e-hälsa inom socialtjänsten	Statistik	Punktvis uppföljning (uppdragsstyrt)
Myndigheten för delaktighet	- Tillgängligheten i kommunernas it-politik - Utvecklingen av välfärds-teknologi inom äldreomsorgen	Analys av egen och annan statistik	Årligen
SKL	- Utvecklingen av e-förvaltning och e-tjänster i kommunerna, t.ex. förekomst av strategier, samverkan och it-lösningar	Statistik	2 ggr sedan 2011
SKL	- Kommunernas informationsgivning på webbplatsen	Poäng-bedömning	Årligen
SKL	- Kommunernas delaktighet i tre sociala medier (Facebook, Twitter och Instagram)	Statistik	Årligen
SKL* (eBlomlådan)	- Kommunernas egen värdering av it-utveckling inom olika verksamheter	Poängbedömning	Löpande
SKL* (LIKA)	- Kommunernas uppföljning av digitaliseringen av skolan	Statusbedömning	Löpande

*Utvärderingsverktyg

Officiell statistik – SCB

Det finns ingen enskild myndighet som har statistikansvaret för ämnet informationsteknik. I stället ansvarar olika myndigheter för sådan it-statistik som är relevant för deras respektive statistikområde.

Inom ramen för politiken för informationssamhället samlar SCB in it-statistik med hjälp av tre undersökningar:

1. it-användning bland individer
2. it-användning och -tillgång i företag
3. företagens utgifter för it.

Samtliga undersökningar ingår i den officiella statistiken och är EU-harmoniserade. Det finns inga motsvarande undersökningar av it-användning eller -kostnader i offentlig eller specifikt kommunal sektor.

På SCB:s webbplats finns även länkar till it-relaterad statistik om den offentliga sektorn hos myndigheter och andra organisationer.⁷⁵ Syftet är att skapa en samlingsplats för it-statistiken som tenderar att finnas spridd över sektorsvisa statistikinsamlingar där it-utveckling endast utgör en delkomponent. Uppgifterna som redovisas via denna webbplats samlas in med en viss regelbundenhet.

Officiell statistik – Kungliga biblioteket

Kungliga biblioteket ansvarar för *Sveriges officiella biblioteksstatistik*. Statistiken innehåller uppgifter om offentligt finansierade bibliotek såsom folkbibliotek, forsknings- och specialbibliotek samt sjukhusbibliotek, och uppgifterna samlas in och sammanställs varje år. Skolbiblioteksstatistiken sammanställs med några års mellanrum. Nästa insamling är planerad till 2015. Statistiken för folkbibliotek och skolbibliotek redovisas på riks-, läns- och kommunnivå medan skolbiblioteksstatistiken även redovisas per enhet.

Syftet med biblioteksstatistiken är att visa situationen bland biblioteken och utgöra ett underlag för beräkning av bibliotekersättningen. Inom ramen för dessa undersökningar samlas information in som rör digitaliseringen av verksamheten, t.ex. uppgifter om betaldbaser, e-böcker och antal datorer som är tillgängliga.

Övrig information – SCB

Utöver den officiella statistiken på it-området gör SCB vissa undersökningar där it-utvecklingen och användningen av digitala kanaler kan finnas som en underliggande fråga. Några sådana exempel är de kommunala medborgarundersökningarna eller undersökningen om den lokala demokratins utveckling.

⁷⁵ Se SCB:s webbplats, <http://www.scb.se/it>.

SCB genomför två gånger per år *medborgarundersökningar* i landets kommuner. Undersökningen sker på beställning av kommunerna och medborgarna får i dessa undersökningar tycka till om kommunen och deras verksamhet. Ett delmoment handlar om inflytande, och där ställs bl.a. frågan om hur nöjd man är med kommunens webbplats. Se avsnitt 4.1.1 för utförligare information om undersökningen.

SCB samlar varje ny mandatperiod in uppgifter om *den lokala demokratins utveckling i kommuner och landsting*. Som ett led i undersökningen studeras även hur information och kommunikation mellan medborgare och kommun (förtroendevalda och tjänsteman) sköts via elektroniska kanaler. Exempelvis undersöks:

- om tider för fullmäktiges sammanträden och protokoll från fullmäktigemötena finns på den kommunala webbplatsen
- om det finns debattforum på webbplatsen
- om det går att lämna synpunkter och klagomål på webbplatsen
- om det går att via webbplatsen kommunicera med förtroendevalda som sitter i fullmäktige.

Se avsnitt 5.1.2 för ytterligare information om undersökningen.

Övrig information – Skolverket

I Skolverkets uppdrag ingår att redovisa statistik om *it-utvecklingen i skolan*. Vart tredje år följer Skolverket upp it-användningen och it-kompetensen i förskola, skola och vuxenutbildning. Undersökningarna görs främst i form av enkäter som riktar sig till ett urval av elever, lärare, förskolepersonal, förskolechefer och rektorer.

För grund- och gymnasiesärskola har Skolverket besökt tio skolor och genomfört gruppintervjuer med elever, lärare och rektorer. Utöver frågor som rör it-användning och it-kompetens ställs även frågor om skolornas it-utrustning, it-kostnader, strategier och rutiner för it-utveckling i skolan samt elektroniska tjänster för skolan.

Statistiken finns redovisad på individ- och skolnivå.

Övrig information – Socialstyrelsen

Socialstyrelsen ansvarar för att samordna arbetet för en ändamålsenlig och strukturerad dokumentation i svensk hälso- och sjukvård och socialtjänst. Elektroniskt informationsutbyte inom vård och omsorg, s.k. e-hälsa, är en viktig del av detta arbete. Inom ramen för e-hälsoarbetet har Socialstyrelsen genomfört ett antal punktvisa undersökningar riktade till kommunerna.

I slutet av 2013 undersökte Socialstyrelsen det utvecklingsarbete som kommunerna gjort med stöd av statliga medel för att påskynda utvecklingen

inom e-hälsoområdet. Syftet var bl.a. att följa upp hur 2013 års stimulansbidrag för att utveckla e-hälsa i socialtjänsten hade använts och om man uppfyllt villkoren för medlen. Totalt svarade 253 kommuner, vilket gav en svarsfrekvens på 81 procent. I rapporten redovisas uppgifterna i form av andelen kommuner men man beskriver inte situationen i enskilda kommuner.

På uppdrag av regeringen tog Socialstyrelsen under våren 2014 fram nyckeltal för *uppföljning av e-hälsa* i kommunerna och följde i samband med detta upp utvecklingen i landets samtliga kommuner. Områden som undersöktes i enkäten var

- utvecklingen av e-tjänster för brukare och patienter
- antalet digitala trygghetslarm i ordinärt boende
- anslutningen till Nationell patientöversikt (NPÖ)
- användningen av säker roll- och behörighetsidentifikation bland den legitimerade hälso- och sjukvårdspersonalen
- åtkomsten till mobil dokumentation och annan information bland den legitimerade hälso- och sjukvårdspersonalen
- användningen av strukturerad dokumentation inom socialtjänstens handläggning.

Uppgifterna från undersökningen finns tillgängliga i en databas på Socialstyrelsens webbplats, där det går att jämföra resultaten i kommuner och stadsdelar. Resultaten går att filtrera på riks-, läns- och kommunnivå och skäras enligt de olika indikatorerna som Socialstyrelsen har tagit fram (se tabell nedan för ett exempel).

Tabell 17 Uppföljning av e-hälsa i kommunerna 2014

	Webbaserad tidbokning hos handläggare Barn och unga	Webbaserad tidbokning hos handläggare Ekonomiskt bistånd	Webbaserad tidbokning hos handläggare Familjerätt	Webbaserad tidbokning hos handläggare Familjerådgivning
Järfälla	Ja	Nej	Nej	Nej
Ekerö	Nej	Nej	Nej	Nej
Huddinge	Nej	Nej	Nej	Nej
Botkyrka	Nej	Nej	Nej	Nej
Salem	Nej	Nej	Nej	Nej
Stockholm	Nej	Nej	Nej	Nej
Stockholms län	5 %	0 %	5 %	5 %
Riket	1 %	0 %	1 %	1 %

Källa: Socialstyrelsen, 2014

Sammanlagt 208 kommuner och stadsdelar svarade på undersökningen, vilket gav en svarsfrekvens på 68 procent.

Övrig information – Myndigheten för delaktighet

Myndigheten för delaktighet (MFD)⁷⁶ har i uppdrag att analysera och följa utvecklingen av funktionshinderpolitiken i Sverige. I detta ingår bl.a. att följa hur it används i offentliga organisationer för att underlätta funktionshindrades vardag (s.k. välfärdsteknologi). MDF undersöker även i vilken grad offentlig information och tjänster via digitala kanaler är anpassade och tillgängliga för olika grupper med funktionshinder. Detta görs bl.a. genom att analysera data från SKL, Socialstyrelsen och SCB. När det gäller den kommunala nivån genomförs följande uppföljningar och sammanställningar:

- Den årliga uppföljningen av funktionshinderfrågorna i kommunerna innehåller en uppföljning av tillgängligheten i kommunernas it-politik.
- Den årliga sammanställningen av äldrestatistiken innehåller uppgifter om utvecklingen av välfärdsteknologi, hjälpmedel och digitala trygghetslarm inom socialtjänsten och den kommunala hälso- och sjukvården.

MDF gör dock även egna undersökningar inom ramen för sitt uppdrag (kvantitativa såväl som kvalitativa). Exempelvis kartlade man 2012 hur it och teknikstöd används inom äldreomsorgen. Undersökningen är en totalundersökning och sammanlagt svarade 288 kommuner. Resultaten redovisas samlat för alla svarande kommuner i rapportform.

Vidare finns en plan för att följa upp e-tillgänglighet, dvs. att alla ska kunna använda digitala lösningar oavsett funktionsförmåga, på ett statistiskt sätt.⁷⁷

Övrig information – SKL

SKL genomför både regelbundna och punktvisa uppföljningar om it-utvecklingen i kommunerna. It-frågor i kommuner och landsting samordnas och följs upp av Centrum för eSamhället (CeSam).

En av de mest heltäckande uppföljningarna om it-utvecklingen i kommunerna är undersökningen *E-förvaltning och e-tjänster i kommunerna*. Undersökningen genomfördes för första gången 2011. Under våren 2014 gjordes en ny uppföljning som till viss del bygger på den tidigare men som även innehåller vissa nya fokusområden.⁷⁸ Syftet med uppföljningen är att ge en översiktlig bild av utvecklingen av e-förvaltning i kommunal sektor. I undersökningen för 2014 undersöks följande aspekter:

⁷⁶ MDF är en sammanslagning av Handisam och delar av Hjälpmedelsinstitutet.

⁷⁷ Handisam 2013:3, *Nya möjligheter för alla? Så ska e-tillgänglighet följas upp*.

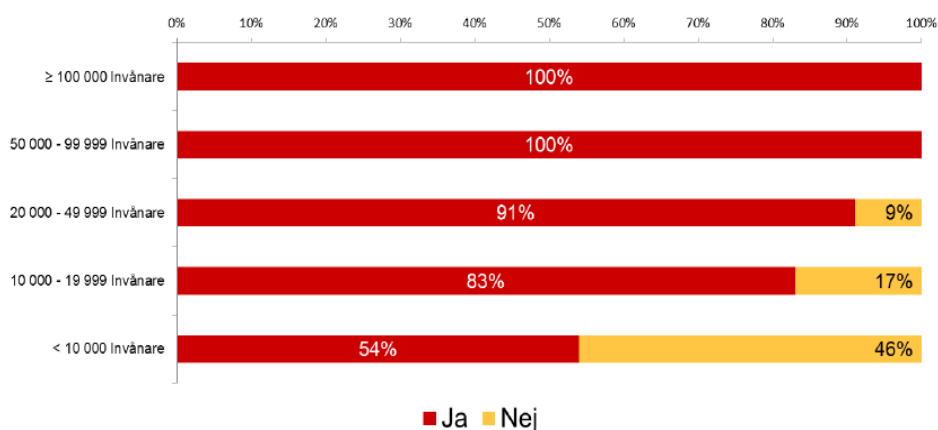
⁷⁸ Det finns även liknande undersökningar från 2003 och 2008. Dessa är dock inte helt jämförbara med de senare undersökningarna då innehållet i enkäterna har ändrats.

- strategier, prioriteringar och ansvar kring arbetet med e-förvaltning i kommunerna
- samverkan inom e-förvaltning
- förekomsten av e-tjänster och mobilapplikationer
- uppföljning av särskilda satsningsområden, t.ex. andel kommuner som anslutit sig till Mina meddelanden och e-Arkiv, andel kommuner som tillhandahåller öppna data, trygghetslarm och digitala verktyg för medborgardialog.

I 2014 års undersökning svarade sammanlagt 220 kommuner, vilket motsvarar 76 procent. Kommuner i samtliga storlekskategorier besvarade enkäten även om andelen var större bland kommuner med fler än 50 000 invånare.

Uppgifterna redovisas i rapportform där informationen presenteras på en aggregerad nivå. För vissa frågor redovisas även svaren per kommunstorlekskategori (se diagram 1).

Diagram 1 Andel kommuner som tillhandahåller e-tjänster efter kommunstorlek



Källa: SKL, 2014

Nytt för 2014 års undersökning är ett sammanvägt index som rankar kommunerna efter i vilken utsträckning de erbjuder e-tjänster och mobilapplikationer gentemot privatpersoner och företag (se tabell 18).⁷⁹

⁷⁹ Indexet har konstruerats för följande frågor och svar:

1. Erbjuder kommunen e-tjänster?
2. Erbjuder kommunen e-tjänster med följande funktioner?
 - a) som kräver två-faktor autentisering (t.ex. eID/BankID)
 - b) som har en funktion för digitala underskrifter
 - c) där möjlighet ges att följa statusen på ärendet och få återkoppling
 - d) som är integrerad med ett verksamhetssystem
 - e) som har en betaltjänst ansluten till sig

Tabell 18 Kommunrankning av e-tjänster och applikationer

Kommun	Ranking	Poäng	Kommun	Ranking	Poäng
Göteborg	1	14	Jönköping	4	11
Helsingborg	1	14	Kalmar	4	11
Skellefteå	1	14	Karlskrona	4	11
Stockholm	1	14	Kungsbacka	4	11
Tyresö	1	14	Malmö	4	11
Umeå	1	14	Region Gotland	4	11
Arvika	2	13	Skövde	4	11

Källa: SKL, 2014

Varje år granskar SKL informationen på samtliga kommuners webbplatser genom undersökningen *Information till alla*. Syftet är att ge en samlad bild av kommunernas informationsgivning till medborgarna och synliggöra starka och svaga sidor. Granskningen har genomförts sedan 2009 och bygger på dryga 250 vanliga medborgarfrågor. Kommunerna får poäng (0–3) efter hur snabbt informationen på webbplatsen kan besvara frågorna som rör följande områden:

- öppenhet och påverkan
- förskola
- grundskola
- gymnasieskola
- individ- och familjeomsorg
- handikappomsorg
- bygga och bo
- gator och vägar samt miljö och renhållning
- tillstånd, näringsliv, krisinformation m.m.
- ideell sektor och kultur och fritid
- sökfunktioner.

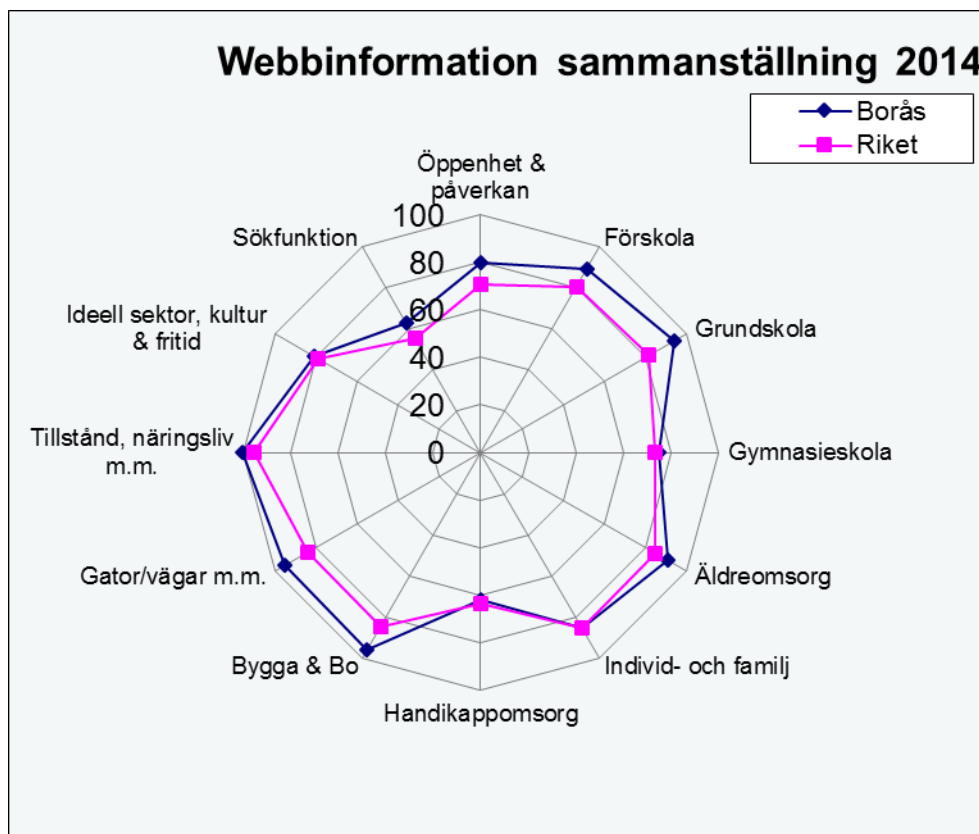
Uppgifterna redovisas i form av en årlig rapport. Grunddata finns även tillgängliga i excelformat på SKL:s webbplats där uppgifterna redovisas på kommunnivå och efter verksamhetsområde. I excelbladet går det även att jämföra olika kommuners sammanlagda poäng med genomsnittet för hela riket i form av ett spindeldiagram (se figur 1).

3. Hur många e-tjänster erbjuder kommunen?

4. Tillhandahåller kommunen några mobilapplikationer, s.k. appar?

Figur 2

Sammanställning webbinformation för Borås kommun



Källa: SKL, 2014

I januari 2014 genomförde SKL en undersökning av *sociala medier* i samtliga kommuner och landsting. Undersökningen studerar kommunernas engagemang i tre sociala medier: Facebook, Twitter och Instagram. Uppgifterna redovisas på kommunnivå och finns tillgängliga på SKL:s webbplats i form av ett excelblad. SKL planerar att genomföra undersökningen på en årlig basis.

SKL tillhandahåller även ett webbaserat utvärderingsverktyg, *eBlomlådan*, för att kommunerna själva ska kunna värdera sin service och verksamhetsutveckling med stöd av it. eBlomlådan är således inte ämnat för statistiska ändamål utan för internt utvecklingsarbete. Verktöget är uppbyggt i tre nivåer och mäter hur kommunen ligger till vad gäller:

- digitala välfärdstjänster och självservice
- verksamhetsutveckling med stöd av it (allmänna respektive specifika indikatorer)
- it som möjliggörare.

Kommunerna kan utvärdera och jämföra sin it-utveckling inom följande områden:

- äldre och personer i behov av omsorg
- barn och äldre
- företagare och arbetstagare
- boende och trafikanter
- kulturintresserade och fritidsutövare
- allmänheten.

eBlomlådans nivåer och indikatorer är kopplade till SKL:s strategi för eSamhället. Kommunerna kan välja att publicera självvärderingen i syftet att jämföra sig med andra kommuner. Ungefär 200 kommuner använder sig av verktyget men inte alla väljer att göra utvärderingen allmänt tillgänglig. Utvärderingarna i eBlomlådan ligger delvis till grund för utnämningen av *Årets it-kommun*.

LIKA är ett annat utvärderingsverktyg inom it-området, som används för att utveckla och följa upp arbetet med skolans digitalisering. Verktyget lanseras under hösten 2014 och baseras på indikatorer inom fyra områden:

- ledning
- infrastruktur
- kompetens
- användning.

Verktyget innehåller även en värderingsdel där skolans ledning får ange hur de ser på effekterna av digitaliseringen, t.ex. när det gäller elevernas lärande. Genom att utvärdera hur långt skolan har kommit inom dessa områden genereras ett förslag till handlingsplan.

Övrig information – Kolada

Kolada innehåller begränsat med uppgifter om it-utvecklingen i kommunerna. De enda uppgifter som Statskontoret har funnit är resultaten från SKL:s granskning av informationen på kommunernas webbplatser (*Information till alla*) och SCB:s medborgarundersökningar.

5.7.3 Kunskapsluckor och brister

Statskontoret kan konstatera att det är svårt att hitta samlad information om it-utvecklingen i kommunal sektor. It-frågor redovisas i regel som en del av olika verksamhetsvisa undersökningar som inte har it som sitt främsta undersökningsobjekt. Därför är det t.ex. svårt att jämföra utvecklingen mellan olika kommuner. Denna verksamhetsvisa informationsinsamling kan också leda till en viss överlappning när det gäller uppgiftsinhämtning om it-utvecklingen. Statskontoret ser dock inga uppenbara överlappningar i kartläggningen.

Med undantag av SKL:s uppföljningar finns få regelbundna uppföljningar av den samlade it-utvecklingen i kommunal sektor. SCB gör årliga undersökningar om tillgången och användningen av it samt kostnaderna för it, men de riktar sig enbart till den privata sektorn. Vidare undersöker SKL:s uppföljningar främst förekomsten av olika it-lösningar i kommunal sektor. Detta säger i sig inget om kostnaden, användningen eller nyttan av it inom den kommunala organisationen eller för kommuninvånarna.

Det finns överlag få systematiska uppföljningar av kommuninvånarnas användning av och uppfattning om kommunala it-tjänster, t.ex. olika typer av e-tjänster på den kommunala webbplatsen eller mobila webbapplikationer.

5.8 Administrativa krav

Statskontorets tolkning är att förhållandet administrativa krav avser de krav som staten ställer på kommuner. Benämningen *administrativa* krav indikerar vidare att det rör sig om ett statligt styrmedel som främst rör processer och arbetssätt i kommunala verksamheter. Det kan dock förekomma vissa överlappningar mellan administrativa krav och materiella verksamhetskrav som fastställer det kommunala verksamhetsansvaret eller prestationer i kommunal verksamhet.

5.8.1 Om förhållandet

Det finns flera anledningar till att staten ställer administrativa krav på kommunerna. Ett skäl kan vara att kommunerna ska bedriva sina obligatoriska verksamheter på ett enhetligt eller likvärdigt sätt. Administrativa krav kan även gälla att kommuner ska lämna uppgifter till de statliga myndigheter som ansvarar för att följa upp och bedöma hur kommunala verksamheter utvecklas.

I en del fall är administrativa krav reglerade i författningar. På många områden kännetecknas det statliga regelverket av att riksdagen fastställer grundläggande materiella bestämmelser i lagar. Dessa lagar kompletteras sedan av mer detaljerande förordningar och föreskrifter från regeringen och olika statliga myndigheter. Vissa lagar fastställer också administrativa krav, se t.ex. uppgiftsskyldighet för kommuner enligt statistiklagen (2001:99). Det borde dock vara mer vanligt förekommande att administrativa krav anges i regeringens förordningar och särskilt i myndighetsföreskrifter.

I andra fall är det möjligt att de administrativa kraven på kommuner inte direkt framgår av specifika bestämmelser i statliga regelverk. Det kan t.ex. handla om att statliga myndigheter begär in uppgifter från kommuner inom ramen för sina tillsyns- eller uppföljningsbefogenheter. Statliga myndigheter kan också uppmana kommuner att lämna data trots att de inte har rätt att begära in uppgifter. Då är uppgiftslämnandet till stor del frivilligt och kom-

munerna behöver ta hänsyn till bestämmelser om bl.a. offentlighet och sekretess respektive samverkan mellan myndigheter.

Statliga åtgärder som riktas mot kommuner ska beakta att den statliga nyttan med åtgärden står i proportion till den kommunala kostnaden för åtgärden. Denna princip uttrycks i regeringsformen⁸⁰ och i vissa av regeringens förordningar.⁸¹

Ur ett statligt perspektiv kan informationsbehovet rörande statliga administrativa krav på kommuner sammanfattas i svaren på de två frågorna nedan:

I vilken omfattning och på vilket sätt ställer staten administrativa krav på kommuner?

Staten behöver en samlad bild över de administrativa kravens grundläggande inriktning. En samlad bild visar huruvida kraven avser uppgiftsinsamling från kommuner, om de syftar till att säkerställa enhetliga arbetsprocesser eller likvärdiga prestationer i kommunala verksamheter etc. Staten behöver också veta hur omfattande de administrativa kraven är på olika områden. Staten kan även behöva information om vilka administrativa krav som vilar på formella bemyndiganden till statliga myndigheter. Det ger underlag för att bedöma vilka administrativa krav som kan anses vara tvingande eller frivilliga för kommunerna.

Är nyttan med de administrativa kraven avvägda mot de kostnader som kraven medför?

Staten har ett principiellt intresse av att de statliga regleringarna inte ska gå längre än ändamålen för regleringarna. Målet är att undvika statliga administrativa krav som är överdrivet detaljerade och dåligt anpassade till olika lokala behov och förutsättningarna, eftersom de riskerar att leda till ökade kostnader och sämre effektivitet i kommunala verksamheter.

Kommunala företrädare har uttryckt att statliga regler i för hög grad styr medlen i stället för målen inom ett område,⁸² och det har riktats kritik mot att statliga myndigheters normering är alltför omfattande och onödigt detaljerad.⁸³ Vissa tidigare studier visar å andra sidan att de statliga myndigheternas reglering av kommuner och landsting varken är särskilt omfattande eller överdrivet detaljerad. Myndigheterna saknar dock ofta interna riktlinjer och kriterier för sitt föreskriftsarbete.⁸⁴

⁸⁰ En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den (RF 14 kap. 3 §).

⁸¹ Samrådsförordningen (1982:66), Myndighetsförordningen, (2007:515), Förordning om konsekvensutredning vid regelgivning (2007:1244),.

⁸² SOU 1998:105, *Minska regleringen av kommuner och landsting*.

⁸³ Ansvarskommitténs uppdrag till Statskontoret, 2005-04-08.

⁸⁴ Statskontoret 2005:29, *Statliga myndigheters reglering av kommunal verksamhet*.

Regeringen har bedömt att statliga myndigheters reglering av kommunal verksamhet riskerar att bli alltför långtgående.⁸⁵ För att tydliggöra beslutsprocessen för statliga myndigheters beslut om föreskrifter har regeringen under 2014 beslutat att införa nya bestämmelser i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.⁸⁶ Regeringen har även beslutat om förordningen (2014:570) om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter.⁸⁷

5.8.2 Tillgänglig information

Det finns ingen officiell statistik eller några uppgifter i databasen Kolada som rör statliga administrativa krav på kommuner. Vissa tidigare kartläggningar och studier har dock behandlat frågor om sådana krav.

Samlad bild över statliga administrativa krav

Betänkandet *Minska regleringen av kommuner och landsting* innehåller en bred kartläggning av omfattningen och karaktären på den statliga regleringen av kommuner och landsting.⁸⁸ Kartläggningen beskriver för varje departement de regleringar om kommunala ålägganden och befogenheter som finns, samt de regleringar som kommunerna ska beakta i sin tillsyns-utövning. Kartläggningen ger ingen komplett bild av den statliga regleringen av kommunsektorn, utan den bygger på ett visst mått av skönsmåsig urval. Kartläggningen redovisar även de synpunkter som kommunala företrädare har på den statliga regleringen samt de problem som de upplever.

Statskontorets rapport *Statliga myndigheters reglering av kommunal verksamhet* innehåller en inventering av samtliga myndighetsföreskrifter som reglerar kommunala åtaganden eller på annat sätt uttalat riktar sig mot kommuner.⁸⁹

Proportionella administrativa krav

Ovan nämnda rapport från Statskontoret redogör även övergripande för kommunala huvudmäns kritik mot den statliga regleringen av kommunal verksamhet. I rapporten redovisas dessutom fallstudier av tre normerande myndigheter.

⁸⁵ Prop. 2013/14:1, *Budgetpropositionen för 2015*, UO 25.

⁸⁶ De nya bestämmelserna fastställer att myndigheternas konsekvensutredningar ska innehålla en bedömning av regleringar som får effekter på det kommunala självstyret. Myndigheterna ska även redovisa en beräkning av förslag som förväntas förändra de kommunala befogenheterna och skyldigheterna, respektive grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer.

⁸⁷ Av förordningen framgår bl.a. att en förvaltningsmyndighet ska ha regeringens medgivande innan man beslutar om föreskrifter som kan göra att bl.a. kommunernas kostnader påverkas på ett sätt som inte är oväsentligt.

⁸⁸ SOU 1998:105.

⁸⁹ Statskontoret 2005:29.

I SKL:s skrift *Statens detaljstyrning ur ett kommunalt perspektiv* redovisas ett tiotal exempel på erfarenheter av hur staten styr kommunala verksamheter genom regler och statsbidrag.⁹⁰ Skriften redovisar även en del generella slutsatser om statlig detaljstyrning samt vissa önskemål om förändringar.

5.8.3 Kunskapsluckor och brister

Den tillgängliga informationen visar att det finns vissa kunskapsluckor och brister när det gäller de statliga administrativa kraven på kommuner. Framför allt är den tillgängliga informationen förhållandevis inaktuell. Dessutom var ovan nämnda kartläggningar och studier inte tydligt avgränsade till statliga administrativa krav, utan de hade ett bredare fokus på statliga regleringar.

Det finns ingen samlad bild av vilka slags administrativa krav som ställs, hur vanligt förekommande statliga administrativa krav är på olika områden samt vilka eventuella bemyndiganden som ligger till grund för de administrativa kraven.

Det är även oklart i vilken utsträckning de administrativa kraven är proportionerliga eller om de kan anses vara alltför långtgående eller onödigt detaljerade.

5.9 EU-lagstiftningens påverkan på kommuner

Statskontorets tolkning är att EU-lagstiftningens påverkan på kommuner handlar om hur kommunerna påverkas av EU:s olika rättsakter. I detta avsnitt behandlas därför inte hur kommunerna i vidare mening påverkas av EU-samarbetet, t.ex. deltagande i EU:s olika strukturfonder och program. Tolkningen utgår ifrån att Sverige, i likhet med övriga EU-medlemsländer, måste införa och tillämpa EU:s bindande rättsakter. Det gäller särskilt EU-förordningar som är direkt tillämpliga i varje medlemsland och EU-direktiv som behöver införlivas eller omarbetas i nationella författningar.

5.9.1 Om förhållandet och den statliga styrningen

I Sverige har staten gett kommunerna en rad olika uppgifter och skyldigheter. På många områden är det därmed kommunerna som ska tillämpa EU:s regler eller praktisera svenska författningar som vilar på EG-rätten. Inte sällan handlar det om att EU:s inre marknadsregler i vissa fall förbjuder eller begränsar utrymmet för lokala åtgärder, och det gäller bl.a. EU:s upphandlings- och statsstödsregler. Erfarenheter visar även att EU:s regler påverkar områden där kommunerna svarar för tillsyn och tillståndsgivning.

⁹⁰ Sveriges Kommuner och Landsting (2005).

EU-lagstiftningens påverkan på kommuner är av flera skäl intressant ur ett statligt styrningsperspektiv. Som medlemsstat i EU får Sverige inte ha kvar eller införa statliga författningar som strider mot EU-rätten, och därmed kan EU-lagstiftningen minska statens möjligheter att reglera kommunala verksamheter. Det är vidare regeringen som ytterst ansvarar för den svenska medverkan i EU-samarbetet. Regeringen ansvarar därmed inför EU för att svenska kommuner tillämpar EU:s lagstiftning på rätt sätt. Ett ytterligare skäl är att EU:s gemensamma regler gäller för ett stort antal medlemsstater som skiljer sig åt i olika avseenden. Staten kan därför behöva ta hänsyn till i vilken mån EU:s regler är anpassade till de svenska kommunernas lokala förutsättningar och behov.

Staten behöver information om hur EU-lagstiftningen påverkar kommunerna, och detta behov kan sammanfattas i svaren på de fyra frågorna nedan:

Hur stor är EU-lagstiftningens samlade påverkan på kommunerna?

Det finns behov av en helhetsbild över vilka svenska ”kommuninriktade” författningar (dvs. lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter som fastställer kommunala uppgifter och befogenheter) som genomför EU-direktiv eller kompletterar EU-förordningar. Det kan även behövas uppgifter om EU-rättsakter som är direkt tillämpliga på kommunala verksamheter.

En övergripande kartläggning ger ett underlag för att bedöma i vilken grad EU-rätten påverkar statens möjligheter att reglera och styra kommunala verksamheter. En kartläggning visar även hur stor EU-lagstiftningens påverkan är inom olika sektorer.

Tillämpar kommunerna EU:s lagstiftning på ett korrekt sätt?

Om kommunerna tillämpar EU-regler på ett felaktigt sätt kan EU-kommisionen inleda ett överträdelseförfarande riktat mot den svenska staten. Därmed behövs information om hur många svenska överträdelseärenden som rör kommuners bristande tillämpning av EU-rätten. Det kan även finnas behov av information om hur stor andel av de överklagade kommunala besluten vid svenska domstolar som rör felaktig tillämpning av EU-regler. Det har t.ex. förekommit ett antal sådana överklaganden gällande bristande tillämpning av EU:s statsstödsregler.⁹¹

Är EU:s bestämmelser anpassade till svenska lokala förhållanden?

Staten behöver även veta huruvida EU-regler respektive svenska EU-relaterade författningar som reglerar kommunala verksamheter är alltför detaljerade och dåligt anpassade till svenska lokala förhållanden. Detta kan försvåra och göra det onödigt kostsamt för kommunerna att uppfylla sina rättsliga

⁹¹ Se bl.a. SOU 2011:29, *Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009*.

förpliktelser. Det finns även en risk att statliga myndigheter kan ”överreglera” sina föreskrifter som bygger på EU-regler.⁹²

Finns det EU-rättsliga förhållanden som särskilt behöver analyseras?

EU-lagstiftningen utvecklas ständigt och därmed ställs kommunerna inför komplexa frågor om hur nya EU-bestämmelser ska tolkas juridiskt och genomföras praktiskt. Detta kan vara problematiskt för små och medelstora kommuner som ofta har begränsade resurser för att hantera komplexa rättsliga och administrativa frågor. Ur ett statligt perspektiv behövs analyser av komplexa förhållanden i EU-lagstiftningen för att säkerställa att alla kommuner kan tillämpa reglerna på ett enhetligt och kostnadseffektivt sätt.

5.9.2 Tillgänglig information

Det finns inte någon officiell statistik som direkt rör EU-lagstiftningens påverkan på kommuner. Några sådana uppgifter har inte heller kunnat identifieras i databasen Kolada. Det finns emellertid andra informationskällor som på olika sätt visar hur EU-lagstiftningen påverkar kommunerna.

EU-lagstiftningens samlade påverkan

Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet tog 2001 fram skriften *Sex år i EU*. Skriften behandlar hur EU-medlemskapet har påverkat den kommunala nivån och vilka tendenser som finns till en ökad påverkan på de kommunala kärnverksamheterna.

Statskontoret redovisade 2005 en kartläggning av hur ett tiotal EU-samarbetsråden påverkar svenska kommuner och landsting.⁹³ Kartläggningen var inriktad på att beskriva de övergripande effekterna av EU-samarbetet, dvs. inte endast materiella EU-rättsliga bestämmelser utan även finansiella och administrativa delar i EU-samarbetet.

I samband med den nämnda kartläggningen publicerade Statskontoret även den fristående bilagan *Ett EU-perspektiv på statlig styrning av kommunala verksamheter*.⁹⁴ Den innehåller en bedömning av hur EU-samarbetet påverkar statens behov och möjligheter att reglera eller på annat sätt styra vissa kommunala verksamheter (livsmedelstillsyn, tillsyn och kontroll på miljöområdet, hälso- och sjukvård samt socialtjänst).

Det finns därutöver studier av andelen svenska författningar som har sin grund i bakomliggande EU-bestämmelser. Exempelvis redovisar riksdagens konstitutionsutskott vissa uppgifter om andelen kungjorda grundförfattningar som genomför EU-direktiv.⁹⁵ Dessa studier visar dock inte hur många

⁹² Se Statskontoret 1999:7, *Regelförenkling i EU och Sverige* och 2005:12, *EU:s påverkan på kommuner och landsting*.

⁹³ Statskontoret 2005:12, *EU:s påverkan på kommuner och landsting*.

⁹⁴ 2005:12A.

⁹⁵ Se 2012/13:KU21, *Redogörelser för behandlingen av riksdagens skrivelser*.

av de EU-relaterade författningarna som rör kommunala uppgifter och verksamheter.

Kommunernas tillämpning av EU-rätten

EU-kommissionens resultattavla för den inre marknaden tillhandahåller statistik om bl.a. genomförandet av direktiv, överträdelseärenden och ärenden som rör problemlösning av handelshinder. Resultattavlan kan ge övergripande uppgifter om främst det svenska införlivandet av EU-direktiv.

Kommerskollegiums genomförandedatabas innehåller information om svenska rättsakter som genomför EU-direktiv. För direktiv som genomfördes före 2009 innehåller databasen bl.a. uppgifter om vilka svenska författningar som genomför direktivet, vilka äldre direktiv som ändras och vilka senare ändringar av direktivet som publicerats. Sedan 2009 innehåller databasen endast direktivets titel och uppgift om vilket departement i Sverige som ansvarar för genomförandet. I vissa fall har det berörda departementet utarbetat en så s.k. parallelluppställning som anger vilka paragrafer i svensk rätt som genomför respektive artikel i direktivet. Enligt Kommerskollegiums webbplats har databasen inte uppdaterats sedan 2012.

I en bilaga till regeringens årliga EU-skrivelse redovisas avslutade och pågående svenska överträdelseärenden. Beskrivningen av ärendena kan visa om det rör sig om en inkorrekt kommunal tillämpning av EU:s lagstiftning. En övergripande genomgång av 2014 års EU-skrivelse visar att det under 2013 pågick ett tjugotal överträdelseförfaranden (formella underrättelser, motiverade yttranden samt mål i EU-domstolen) som var riktade mot Sverige.⁹⁶ Av dessa var det preliminärt en handfull formella underrättelser som direkt eller indirekt rörde kommuner och landsting.

Beträffande EU-relaterade överklaganden av kommunala beslut är det oklart om sådana uppgifter går att hämta ur Domstolsverkets statistik och/eller vid enskilda domstolar.

Lokal anpassning av EU-relaterade bestämmelser

Statskontoret har i ovan nämnda rapporter om EU-rättens samlade påverkan till viss del behandlat frågor om bristande lokal anpassning av EU-regler och alltför långtgående svenska EU-relaterade författningar.

OECD publicerade 2010 en studie av det svenska regelförbättringsarbetet.⁹⁷ Av studien framgår bl.a. att det är svårt att få en klar uppfattning av om svenska genomförandebestämmelser är mer långtgående än de bakomliggande EU-reglerna.

⁹⁶ Skr. 2013/14:115, *Verksamheten i Europeiska unionen under 2013*.

⁹⁷ OECD (2010) *Better regulation in Europe – Sweden*.

Analyser av komplexa EU-regler

Det finns flera särskilda analyser av komplexa EU-rättsliga förhållanden som har gjorts när behovet uppstått. Det gäller exempelvis offentliga utredningar av genomförandet av EU:s direktiv för offentlig upphandling och EU:s regelverk för statsstöd.⁹⁸

Vissa pågående offentliga utredningar ska också analysera EU-rättsliga frågor. Regeringen har bl.a. tillsatt en särskild utredare med uppdraget att analysera de EU-rättsliga förutsättningarna för kommunal bostadspolitik.⁹⁹ Utredningen för en kommunallag för framtiden ska också särskilt överväga hur den unionsrättsliga regleringen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse förhåller sig till regleringen av kommunal verksamhet.¹⁰⁰

5.9.3 Kunskapsluckor och brister

EU-lagstiftningens samlade påverkan

Enligt Statskontorets bedömning finns det vissa kunskapsluckor i fråga om EU-lagstiftningens samlade påverkan på kommunerna. Den senaste kartläggningen genomfördes för snart 10 år sedan och hade ett ganska övergripande fokus. Därmed saknas tillgänglig information som är tillräcklig konkret och aktuell, och staten behöver en bred helhetsbild av hur många kommuninriktade svenska författningar som bygger på EU-regelverk.

Kommunernas tillämpning av EU-rätten

Utifrån de tillgängliga informationskällorna verkar inte kommunernas tillämpning av EU-regler vara något omfattande rättsligt problem för den svenska staten i förhållande till EU-kommissionen. Utvecklingen av överträdelseärenden som rör bristande kommunal regeltillämpning bör dock studeras över flera år för att få en mer underbyggd bild. Det kan även finnas skäl till att närmare undersöka omfattningen av EU-relaterade överklaganden av kommunala beslut vid svenska domstolar.

I sammanhanget kan det även vara värdefullt att närmare undersöka i vilken mån Regeringskansliet gör kommunala konsekvensanalyser när man bereder svenska ståndpunkter till EU:s lagstiftningsförslag och andra åtgärder, exempelvis i fakta- och ståndpunktspromemorior.

Lokal anpassning av EU-relaterade bestämmelser

När det gäller lokal anpassning av EU-regler är det oklart hur vanligt förekommande det egentligen är med alltför långtgående EU-regler och svenska EU-relaterade författningar.

⁹⁸ Se t.ex. SOU 2011:43, *Offentlig upphandling från eget företag?! – och vissa andra frågor* och SOU 2011:69, *Olagligt statsstöd*.

⁹⁹ Dir. 2013:68, *EU-rättsliga förutsättningar för kommunal bostadspolitik*.

¹⁰⁰ Dir. 2012:105.

Analyser av komplexa EU-regler

Utifrån den tillgängliga informationen är det svårt att ringa in någon särskild kunskapslucka som rör komplexa EU-regler. Ett EU-rättsligt område som kan vara intressant att analysera närmare ur ett kommunalt perspektiv är hur EU:s inre marknadsregler får återverkningar på sakområden där EU helt saknar eller endast har begränsad lagstiftningskompetens.

5.10 Verksamheternas resultat

Enligt uppdraget ska Statskontoret lägga särskild vikt vid att kartlägga samlad information om verksamheternas resultat.

5.10.1 Om förhållandet

De kommunala verksamheternas resultat redovisas i regel sektors- eller verksamhetsvis,¹⁰¹ men uppdraget efterfrågar sektorsövergripande information om verksamheternas resultat. I likhet med inriktningen i kapitel 4 är vår tolkning att denna typ av information kan vara en slags aggregerad sammanställning av verksamheternas resultat på kommunnivå (summan av flera verksamheter). Det kan även handla om uppföljningen av tvärgående frågor som spänner över flera verksamheter, t.ex. tillgänglighet och service. Även medborgar- och brukarundersökningar kan ge ett sektorsövergripande perspektiv på de kommunala verksamheterna.

Denna inriktning innebär att vi inte kartlägger sektors- eller verksamhetsvisa resultat. Vidare har vi exkluderat sammanställningar av ekonomiska resultat, efter avstämning med uppdragsgivaren. Nedanstående kartläggning utgår därmed från dessa avgränsningar.

Uppföljningen av de kommunala verksamheternas resultat har blivit allt viktigare i takt med att mål- och resultatstyrning blir ett centralt styrmedel i staten såväl som i kommunerna. De flesta kommuner arbetar i dag med någon typ av resultatuppföljning, både för interna och för externa syften.

Det varierar vilken typ av information som verksamheternas resultat inbegriper. Det kan handla om att följa upp bl.a. prestationer och produktivitet, men även måluppfyllelse, kvalitet och effektivitet. Denna information kan i sin tur mätas genom olika typer av indikatorer, allt från finansiella nyckeltal och kostnader till mätningar av vilka insatser som görs och vilka varor eller tjänster som produceras. En verksamhets resultat går även att fånga med mätningar av kommuninvånarnas och brukarnas upplevelse och nytta av verksamheten.

¹⁰¹ Se t.ex. Regeringens skrivelse 2012/13: 102, *Utvecklingen inom den kommunala sektorn*.

Det som redovisas som resultat är inte alltid resultat i en faktisk bemärkelse, dvs. utfallet av en viss insats. I praktiken innebär resultatredovisningar ofta att man följer upp förekomsten av olika insatser, aktiviteter och processer i kommunerna.

Statens behov av information

Statens behov av aggregerad information om verksamheternas resultat kan handla om att få en samlad bild av olika kommuners övergripande situation. Denna sammanställning kan göras på olika vis och med olika syften.

En sammanställning av flera av de stora och obligatoriska verksamheternas resultat kan visa om en kommun har genomgående svårigheter att hantera sina obligatoriska uppgifter. På så sätt kan det gå att se potentiella strukturella och övergripande problem i kommunens organisation, snarare än problem som är specifika för sakverksamheten i fråga. Denna uppföljning kan göras genom att antingen jämföra samma kommuns samlade resultat över tid eller genom att jämföra olika kommuners samlade resultat. På så sätt fungerar denna typ av information som ett slags varningssystem.

Staten kan även behöva uppföljningar av resultatet för övergripande frågor som rör flera verksamheter, t.ex. kommuners samlade prestation, service-nivå och effektivitet. Staten kan ha ett intresse av att undersöka om vissa kommuner klarar att uppfylla vissa kvalitets- och effektivitetsmål i stället för att enbart tillhandahålla verksamhet på en slags miniminivå inom de givna ekonomiska ramarna. Man kan säga att det handlar om att utvärdera vad man får för pengarna och inte enbart vad verksamheten kostar.

Ett konkret exempel på den här typen av uppföljningar gäller Storbritannien där granskningskommissionen (*Audit Commission*) utvecklade ett system för prestationsbedömning kallat *Comprehensive Performance Assessment* (CPA). Systemet byggde på en värdering av hur väl kommunerna uppfyllde rollen som serviceproducenter. Utifrån ett antal bedömningsdimensioner undersöktes hur väl kommunerna klarar av att bedriva olika centrala serviceverksamheter som är riktade mot medborgarna. De sakverksamheter som ingick i modulen var bl.a. socialtjänstområdet, miljö, kultur och bostadsförsörjning. Till skillnad från övriga modeller och system (t.ex. KOSTRA i Norge) innehöll dessa uppgifter inga ekonomiska aspekter utan var inriktade mot prestationer, resultat och effekter.¹⁰² Systemet kritiserades dock för att skapa onödig granskning och byråkrati och lades ned 2010.¹⁰³

¹⁰² Se t.ex. Statskontoret 2005:2, *Hur vet staten vad kommunerna gör? En studie av den statliga uppföljningen av kommunal verksamhet i Danmark, England, Finland och Norge*.

¹⁰³ Se t.ex. Department for Communities and Local Government, <https://www.gov.uk/government/news/pickles-strips-away-pointless-town-hall-red-tape-targets>, publicerad 2010-06-15, hämtad: 2014-09-10.

Insamlingar som kräver ny data (dvs. där existerande grunddata inte återanvänds) kan alltså vara mycket resurskrävande för kommunerna. I Storbritannien har t.ex. olika verktyg för självvärdering övertagit CPA:s roll, vilket i praktiken innebär att kommunerna i dag själva utvärderar sin verksamhet.

Ytterligare ett sätt att mäta verksamheternas samlade resultat är att använda sig av medborgar- och brukarundersökningar. I utredningen *Jämförelsevis. Styrning och uppföljning med nyckeltal i kommuner och landsting* (SOU 2005:110) påtalades bl.a. bristen på kvalitetsmått i uppföljningen av kommunala verksamheter, och att detta skulle åtgärdas genom attitydmätningar där invånarna och brukarna själva fick bedöma den kommunala servicen. Genom att samla invånarnas och brukarnas åsikter i en och samma undersökning går det att bedöma kommunens förmåga att sköta servicen i en verksamhet, i relation till de övriga verksamhetsområdena. En modell till standardiserad attitydundersökning presenterades därför i betänkandet.

5.10.2 Tillgänglig information

Officiell statistisk

Det finns ingen officiell (icke-ekonomisk) statistik som samlar in uppgifter om verksamheternas resultat på en övergripande nivå.

Övrig information – SCB

SCB:s *medborgarundersökning* undersöker medborgarnas uppfattning om sin kommun och dess verksamheter. Verksamheternas resultat berörs särskilt i ett av undersökningens delmoment som redovisar medborgarnas betyg på kommunernas verksamhet. Här ställs frågor om medborgarnas erfarenhet av de stora kommunala verksamheterna, t.ex. skola, socialtjänst, kultur och räddningstjänst, samt om hur dessa verksamheter uppfattas. Medborgarna får även göra en helhetsbedömning av de kommunala verksamheterna samt betygsätta tillgängligheten och bemötandet.

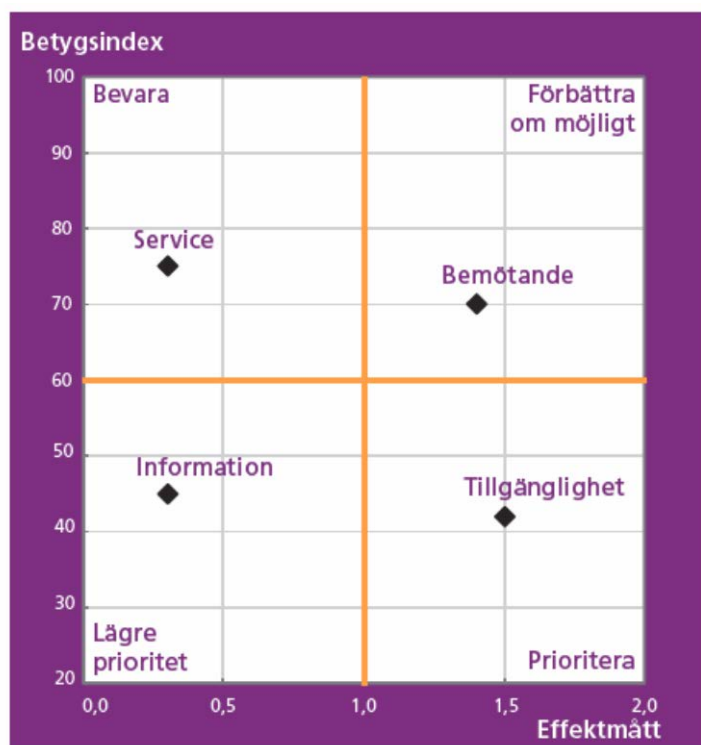
Undersökningen sker på uppdrag av kommunerna och genomförs två gånger per år, på våren och hösten. Samma frågeblankett används för alla deltagande kommuner och urvalet är slumpmässigt representativt. En begränsning i sammanhanget är att denna typ av undersökningar inte mäter kommunernas faktiska resultat eftersom de inte riktar sig direkt till brukarna av verksamheten. För närmare information om undersökningen och urvalet, se avsnitt 4.1.1.

SCB genomför även *kund- och brukarundersökningar* på uppdrag av myndigheter, kommuner, landsting och företag. Undersökningarna kan användas för att utvärdera uppfattningar om äldreomsorg, sjukvård, skolor och bibliotek. Frågorna (indikatorerna) bestäms tillsammans med beställaren för att skapa en analysmodell som är skräddarsydd för beställarens verksamhet. För att beräkna total kvaliteten finns tre fasta indikatorer som rör:

- hur nöjd man är med verksamheten
- hur väl verksamheten uppfyller ens förväntningar
- hur verksamheten är jämfört med en ideal sådan.

Resultaten sammanfattas bl.a. i en prioriteringsmatris. Ju högre upp i diagrammet ett frågeområde placeras, desto nöjdare är kunderna eller medarbetarna med frågeområdet. Analysmetoden visar vilka områden som bör prioriteras i ett förbättringsarbete för att verksamheten ska få nöjdare kunder (se figur 2).

Figur 3 Prioriteringsmatris för kund- och brukarundersökningar



Övrig information – SKL

SKL utför en del verksamhetsövergripande utvärderingar och undersökningar med fokus på kvalitet och resultat. Flera av dessa utvärderingar är dock i första hand verktyg för den kommunala ledningen i syfte att utvärdera den egna verksamheten. Vissa av utvärderingsverktygen beskrivs närmare i kapitel 4.

Kommunkompassen är ett av utvärderingsverktygen som belyser den kommunala verksamheten utifrån ett medborgar- och brukarperspektiv. Utvärderingen fokuserar inte på verksamheternas resultat i faktisk mening utan analyserar snarare organisation, aktiviteter och processer. Exempelvis undersöks om det finns strategier för vissa verksamheter, hur uppföljningar

och rapportering utförs och hur verksamhetsutvecklingen ser ut i kommunen.

Medan Kommunkompassen undersöker hur kommunen skapar förutsättningar för ett gott resultat fokuserar utvärderingsverktyget *Resultatvisaren* på de faktiska resultaten. Resultatvisaren sammanfattar kommunens uppnådda resultat och deras roll i kommunens styr- och uppföljningssystem. Syftet är att analysera den resultatstyrning som finns i kommunen och ge förslag till förbättringar.

Kommunens kvalitet i korthet är en årlig sammanställning av information som ska spegla kommunernas kvalitet och effektivitet. Effektiviteten undersöks genom att samla olika mått inom de stora kommunala verksamheterna, t.ex. kostnaderna för de olika verksamheterna, serviceutbudet, resultatet (t.ex. betyg i olika årskurser) och uppfattningar om servicen och verksamheten bland brukarna.

Även kommunens tillgänglighet mäts genom att samla olika mått från olika verksamheter, t.ex. hur medborgarna upplever kommunens bemötande per telefon, öppettiderna för centrala verksamheter samt väntetiderna och handläggningstider för kommunala verksamheter.

Brukartid är ett verktyg som SKL använder för att effektivisera den kommunala verksamheten. Man får ett mått på effektivitet genom att mäta den tid som den kommunala personalen tillbringar med brukare. Målet är att fokusera på den arbetstid som går åt för att producera en specifik tjänst i stället för att utgå från vad en specifik tjänst kostar. Uppgifterna ska kunna användas för att jämföra tidsåtgången över tid inom kommunen men även för att jämföra olika kommuner.

Övrig information – Kolada

Som tidigare nämnts innehåller Kolada främst sektorsvisa och ekonomiska uppgifter. Däremot återges t.ex. SCB:s medborgarundersökningar i kommunerna två gånger per år. Det går även att göra färdiga urval och rapportpaket som samlar nyckeltal för olika områden. De färdiga urvalen går att ta fram på kommun- och landstingsnivå samt på länsnivå.

5.10.3 Kunskapsluckor och brister

Statskontoret kan konstatera att det finns få icke-ekonomiska uppföljningar av kommunernas resultat på en sektorsövergripande nivå. Undantag är bl.a. SCB:s medborgar- och brukarundersökningar. Vidare har SKL tagit fram flera utvärderingsverktyg som på olika sätt samlar sektorsövergripande information om verksamheternas resultat och kvalitet. Alla kommuner använder dock inte dessa verktyg, vilket gör att utvärderingarna inte är heltäckande.

Jämförelser av kommunernas resultat på en aggregerad nivå kan vara användbara för ett kommunalt utvecklingsarbete och för olika typer av lärande och erfarenhetsutbyte bland kommunerna. När det gäller statens behov kan dessa rankningar även i teorin fungera som ett slags varningssystem för kommuner som riskerar att inte klara av sina obligatoriska åtaganden.

Indexkonstruktionen och rankningar innehåller dock vissa praktiska begränsningar som är viktiga att ha i åtanke. Kommunernas samlade resultat är en alltför komplex fråga för att fånga i ett enkelt mått eller en övergripande sammanställning. Rankningen visar t.ex. inte spridningen av kommunernas resultat och det kan vara väldigt små skillnader mellan kommunernas resultat. En rankning blir då lätt missvisande eftersom den lyfter fram skillnader som i praktiken kanske inte finns.

Det är även viktigt att rankningen verkligen mäter det som den utger sig för att mäta. För att mätningen inte ska bli missvisande är det viktigt att kontrollera vilka variabler som inkluderas och att resultaten är viktade. Vissa variabler kan t.ex. gynna en viss typ av kommun, vilket innebär att rankningen i sig ger fel bild av det faktiska läget i den kommunala sektorn.

6 Statskontorets övergripande iakttagelser och slutsatser

I detta kapitel redovisas Statskontorets iakttagelser om den information som rör de förhållanden som ingår i uppdraget. Därefter redovisar vi de mest väsentliga kunskapsluckorna. Avslutningsvis lyfter vi fram vissa generella frågor och faktorer som bör beaktas i det fortsatta arbetet med den nationella informationsförsörjningen om kommunerna.

En grundläggande iakttagelse är att de förhållanden som ingår i uppdraget är mycket olika och skiljer sig åt inbördes. De har dessutom sina egna beröringspunkter till den statliga styrningen av kommunerna och deras verksamheter. Det kan handla om att statlig styrning ger kommunerna förutsättningar att klara av sina obligatoriska uppgifter och skyldigheter. Den statliga styrningen kan också vara inriktad på att stödja kommunerna att bättre uppnå nationella mål och krav.

6.1 Tillgänglig information

Tillgången till information varierar

I Statskontorets uppdrag ingår att kartlägga informationen om vissa sektorsövergripande förhållanden, och vi kan konstatera att det finns väsentliga kunskapsluckor på flera områden men även att den tillgängliga informationen har brister. Statliga myndigheter genomför endast ett fåtal sammanställningar eller undersökningar som är sektorsövergripande. Ofta görs dessa på beställning av enskilda kommuner, vilket innebär att det inte är fråga om heltäckande undersökningar och att de kan göras oregelbundet.

Statskontoret konstaterar också att mängden information varierar mellan de kartlagda förhållandena och att officiell statistik endast till en mindre del samlas in för sektorsövergripande förhållanden. När det gäller t.ex. befolkningsutveckling och demografi finns det omfattande information medan mängden är mycket begränsad för andra förhållanden, t.ex. EU-lagstiftningens påverkan på kommunerna.

Vi har inte funnit att någon information samlas in dubbelt, med undantag för viss information om privata utförare där kommunerna lämnar uppgifter till både räkenskapssammandraget och SCB:s utförarregister. I allmänhet utnyttjar och förädlar olika aktörer den grundläggande statistik som samlas in, vilket gör att dubbelinsamling är ovanligt. Vi bedömer inte heller att den insamlade informationen om de olika förhållandena är alltför omfattande.

Ansvaret för informationsinsamlingen är splittrat

För flertalet av de sektorsövergripande förhållanden som vi har studerat finns det inte någon myndighet som har till uppgift att samla in och sammanställa information. Med flera olika informationskällor kan det vara svårt att finna och överblicka informationen. Det finns dock några undantag, t.ex. befolkning och demografi där SCB har ansvaret. Informationen om de studerade förhållandena är begränsad i den officiella statistiken eftersom denna huvudsakligen har en sektorsvis inriktning.

Även Kolada innehåller begränsad information om sektorsövergripande förhållanden eftersom innehållet i databasen främst bygger på den officiella statistiken.

Informationens kvalitet och innehåll varierar

Vi konstaterar att i vissa fall måste redovisningar av den officiella statistiken på kommunnivå beställas i specialkörningar, vilket innebär att den inte är allmänt tillgänglig.

För att kunna följa utvecklingen i kommunerna är det viktigt att informationen är aktuell, men Statskontorets kartläggning visar att informationens aktualitet varierar. I allmänhet finns endast data som i vissa fall är flera år gamla. När det gäller befolkningsutveckling och kompetensförsörjning görs dock även prognoser.

Datainsamlingen är generellt mer fokuserad på att mäta antalet observationer eller förekomsten av ett förhållande snarare än resultat och utfall. Detta leder till att det är svårt eller närmast omöjligt att, med den tillgängliga informationen, avgöra vad t.ex. samverkan har för betydelse för kommunernas möjligheter att fullgöra sina uppgifter.

Statskontoret kan också konstatera att det görs få uppföljningar av de kartlagda förhållandena med kvalitativa metoder, t.ex. i form av utredningar eller utvärderingar. Utvärderingsmyndigheterna har en sektorsvis inriktning eller fokuserar främst på att följa upp statlig förvaltning.

SKL och kommunerna samlar in mycket information

SKL svarar för en viktig och omfattande del av informationsförsörjningen men är ingen officiell statistikproducent. Insamlingen styrs främst av SKL:s och kommunernas egna behov av information. Det finns därför en risk för att den information som SKL tar fram inte alltid är jämförbar över tid eller samlas in regelbundet. När det gäller vissa områden är SKL den huvudsakliga informationskällan, vilket gör att staten är helt beroende av SKL för att kunna följa utvecklingen inom dessa områden. Det gäller t.ex. områdena verksamheternas resultat och internationellt samarbete.

Flera av SKL:s undersökningar görs inte för statistiska ändamål utan fungerar främst som utvärderingsverktyg för den kommunala ledningen. De verk-

tyg som har tagits fram av SKL är ofta inriktade på sektorsövergripande utvärderingar eller tvärgående frågor, t.ex. Kommunkompassen och verktyget eBlomlådan. Eftersom det är frivilligt att göra dessa utvärderingar är inte alla kommuner representerade. Det är även frivilligt för kommunerna att tillgängliggöra sina resultat för andra kommuner, vilket innebär att informationsunderlaget minskar ytterligare.

6.2 Bedömning av väsentliga kunskapsluckor

Analysen av väsentliga kunskapsluckor ska enligt uppdraget utgå från statens behov av att kunna följa den samlade utvecklingen när det gäller kommunernas förutsättningar att klara av sina uppgifter och framtida utmaningar. Samtidigt behöver inte staten vidta några åtgärder bara för att det saknas information inom ett område. Det krävs även en bedömning och prioritering av kunskapsbehovet inom området. Statskontoret har därför bedömt vilka väsentliga kunskapsluckor som finns bland de kartlagda förhållandena.

Nedan redogör vi för hur dessa kunskapsluckor och brister ser ut samt beskriver på ett övergripande sätt hur kunskapsbehoven kan tillgodoses. Vissa insatser berör kommunernas uppgiftslämnande, och då har vi även beaktat kommunernas uppgiftslämnarbörda.

Interkommunal samverkan

Vår kartläggning visar att kunskapsluckorna om interkommunal samverkan gäller grundläggande information om hur omfattande samverkan är, inom vilka områden den sker samt i vilka former. Vidare saknas studier som visar vilka positiva och negativa effekter olika typer av samverkan har för aspekter såsom ekonomi, organisation och serviceutbud i kommunerna. Informationen är särskilt begränsad när det gäller informella samverkansformer. Den information som finns gäller främst formell samverkan genom kommunalförbund och gemensamma nämnder.

Vi bedömer att ett första steg kan vara att undersöka omfattningen av främst formella samverkansformer inom olika områden. Sådana uppföljningar behöver göras med en viss regelbundenhet och kan eventuellt avgränsas till vissa typer av kommuner eller geografiska områden.

Enligt Statskontorets intervjuer är det svårt att kartlägga informell samverkan då denna information ofta är spridd över flera verksamhetsområden och funktioner i kommunen. Detta skulle således kräva större insatser från kommunernas sida om de ska lämna sådana uppgifter. Det kan därför vara mer realistiskt att samla in dessa uppgifter mindre frekvent eller genom avgränsade studier av ett urval av kommuner eller geografiska områden.

Att mäta effekterna av samverkan innebär ofta krävande och komplexa studier, och därför kan det vara aktuellt med kvalitativa undersökningar. Ett

grundläggande problem är att det saknas indikatorer för att mäta effekterna av samverkan. Därutöver kan det vara svårt att utvärdera vilken betydelse just samverkan har haft för olika resultat och effekter.

It-utveckling i kommunal sektor

Kommunernas it-utveckling är ett viktigt medel för att uppnå verksamhets-specifika mål och därmed har staten ett intresse av att följa upp it-utvecklingen i den kommunala sektorn. Detta gäller i synnerhet så länge det finns stora variationer mellan små och stora kommuners it-utveckling.

Staten genomför ingen samlad uppföljning av it-utvecklingen i den kommunala sektorn, motsvarande SCB:s uppföljning av företagens kostnader och användning av it. Däremot har SKL följt upp utvecklingen av e-förvaltning i kommunerna. SKL undersöker dock främst förekomsten av olika it-lösningar i kommunerna.

För att fylla den rådande kunskapsluckan bedömer vi att det initialt är angeläget att få en bild av förekomsten, användningen av och kostnaden för it i kommunal sektor. SKL:s undersökning tillgodoser inte fullt ut detta kunskapsbehov och vi bedömer att det går att lära av SCB:s undersökningar om it-utveckling. I dessa undersökningar studeras i vilken utsträckning Sveriges företag har tillgång till och använder it samt kostnaderna för detta.¹⁰⁴

Det bör dock nämnas att en kvantifiering av kommunernas it-utveckling inte ger en fullständig bild av it-mognaden eller effektiviserings- och kvalitetsvinsterna till följd av it. Nyttokalkyler gällande it-utveckling är vanligtvis komplexa och kan således vara svåra och tidskrävande för kommunerna att sammanställa. Det kan därför finnas anledning för staten att följa upp it-utvecklingen i form av kvalitativa studier i vissa typer av kommuner, t.ex. med användarundersökningar. Vi ser i synnerhet ett behov av samlade uppföljningar av kommuninvånarnas eller företagens användning av kommunala e-tjänster och mobilapplikationer.

EU-lagstiftningens påverkan och administrativa krav

Vår kartläggning visar att kunskapsläget är oklart när det gäller EU-lagstiftningens påverkan på kommunerna. Det saknas en aktuell bild över EU-rättens samlade påverkan på kommunernas ansvarsområden och en närmare bild av kommunernas tillämpning av EU-rätten. För att få en helhetsbild kan man utgå ifrån en kartläggning av svenska författningar som reglerar kommunernas obligatoriska uppgifter samt se vilka av dessa författningar som är EU-relaterade. Vad gäller kommunernas tillämpning av EU-rätten finns det skäl att studera bl.a. utvecklingen av kommunrelaterade överträdelseärenden över flera år.

¹⁰⁴ SCB (2013) *Företagens användning av IT*.

Vi bedömer att det också är angeläget att klargöra hur vanligt förekommande det egentligen är med alltför långtgående EU-regler och svenska EU-relaterade författningar. Detta kunskapsbehov kan tillgodoses på olika sätt. Det framstår dock som svårt och tidskrävande att fastställa en bristande anpassning till svenska lokala förhållanden genom att granska de berörda regelverken. Ett alternativt tillvägagångssätt kan vara att undersöka om svenska EU-relaterade myndighetsföreskrifter har varit föremål för en obligatorisk förhandsbedömning.¹⁰⁵ En ytterligare metod kan vara att identifiera områden eller regelverk som kommunala företrädare uppfattar som särskilt problematiska på grund av onödigt detaljerade EU-relaterade föreskrifter.

Kunskapsluckorna rörande statliga administrativa krav på kommunerna liknar i huvudsak kunskapsbehoven för EU-lagstiftningens påverkan. Det gäller särskilt avsaknaden av en samlad bild av statens administrativa krav på kommunerna. Det är också oklart om statens administrativa krav är alltför långtgående eller onödigt detaljerade. Metoderna för att ta fram en sådan närmare bild har grundläggande likheter med sätten att klargöra kunskapsläget om alltför långtgående EU-relaterade regler.

Befolkning och demografi samt personal- och kompetensförsörjning

Demografi och befolkningsutveckling är ett område med små kunskapsluckor; kvaliteten på statistiken är god och den tas fram med täta intervall. SCB gör årligen en prognos över befolkningsutvecklingen på riksnivå. Uppgifter på kommunnivå tas dock inte fram regelmässigt utan måste beställas. Det innebär att prognoser på kommunnivå inte är allmänt tillgängliga.

När det gäller personal- och kompetensförsörjning i kommunerna omfattar den officiella statistiken inte uppgifter om verksamheter som drivs av privata utförare. Det innebär att uppgifter saknas för viss personal som arbetar med obligatorisk kommunal verksamhet.

För att kunna bedöma kommunernas personal- och kompetensbehov behövs prognosmodeller. Den modell och prognosverksamhet som tidigare fanns hos SKL har tagits över av ett privat företag.

6.3 Det fortsatta arbetet med informationsförsörjningen

Regeringen har konstaterat att den nationella informationsförsörjningen är en viktig grund för att utveckla den statliga styrningen av kommuner och landsting. Enligt regeringen behöver informationsförsörjningen förbättras och det är viktigt att information identifieras, analyseras och sammanställs på aggregerad nivå och inte enbart på sektornivå. I detta avslutande avsnitt

¹⁰⁵ Statliga myndigheter ska i sin regelgivning bedöma om en reglering överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU, se förordning om konsekvensutredning vid regelgivning (2007:1244).

vill Statskontoret därför peka på ett antal faktorer och frågor som bör beaktas i det fortsatta arbetet.

Tvärsektoriell kunskap behöver kompletteras med ekonomisk och sektorsvis information för att ge en helhetsbild

Aggregerad information om och analyser av olika tvärsektoriella förhållanden kan ge värdefulla kunskapsunderlag till den nationella informationsförsörjningen. Sådana underlag kan dock inte ensamma ge svar på frågan om kommunernas förutsättningar att klara sina uppgifter och framtida utmaningar. Information om tvärsektoriella förhållanden behöver därför kompletteras med studier av kommunernas ekonomi och sektorsvisa verksamheter för att ge en helhetsbild av kommunsektorns förutsättningar.

Kunskapsbehoven tillgodoses inte enbart med statistik och kvantitativa uppgifter

För vissa av de kartlagda förhållandena kan statistik och kvantitativa uppgifter till stor del tillgodose statens informationsbehov. Men för många tvärsektoriella förhållanden krävs olika metoder och analyser för att få en mer fullständig bild av resultat, kvalitet och effekter.

Pröva om det behövs information om samtliga kommuner

I den nationella informationsförsörjningen om tvärsektoriella förhållanden bör det ingå att pröva om det behövs information och kunskap om samtliga kommuner. De krav som lagstiftningen ställer på kommunerna inom olika områden är i princip desamma, men strukturen med 290 kommuner medför att kommunerna har varierande förutsättningar att utföra sina uppgifter. I vissa fall kan det därför vara tillräckligt och mer relevant med information om enbart vissa typer av kommuner. Det kan vara särskilt relevant att följa upp kommuner där man befärar att det finns vissa svårigheter när det gäller att utföra de uppgifter och krav som läggs på kommunerna. Det kan t.ex. röra kommuner av viss storlek eller befolkningstäthet, eller kommuner som är aktiva respektive passiva inom ramen för överenskommelser mellan staten och SKL.

Det behövs en process för att identifiera framtida behov av tvärsektoriell information

Statens informationsbehov om tvärsektoriella förhållanden är föränderligt och det är därför viktigt med en process för att identifiera nya eller förändrade behov. I detta ingår att tydliggöra om syftet med den tvärsektoriella informationen främst är att fånga kommuner som riskerar att inte klara sina obligatoriska uppgifter, eller om syftet främst är att belysa i vilken grad samtliga kommuner når nationella mål och krav. Ett viktigt led för att en sådan process ska komma till stånd är att utse lämpliga aktörer och att utforma en tydlig ansvarsfördelning mellan dessa. Aktörer som kan medverka i en sådan process är bl.a. RKA, SCB, Statskontoret, Regeringskansliet och SKL.

Viktigt att fortsätta utvecklingen av tvärsektoriell information i Kolada

I stort all statistik i Kolada är verksamhetsinriktad, men RKA har gjort vissa insatser för att utveckla innehållet med tvärsektoriella nyckeltal. Enligt vår bedömning är det viktigt att fortsätta arbetet med att utveckla tvärsektoriell kvantitativ information.

SKL spelar en viktig roll i informationsförsörjningen

SKL är en viktig aktör när det gäller information om tvärsektoriella förhållanden. Eftersom informationen som SKL tar fram i första hand styrs av medlemmarnas intressen är det inte säkert att informationen är jämförbar över tid eller täcker statens kunskapsbehov. Det är därför viktigt att de berörda statliga aktörerna har en dialog med SKL om huruvida denna information i större utsträckning kan användas för att tillgodose statens behov av information.

Teknikutvecklingen kan underlätta informationsinsamlingen

Alltmer information blir tillgänglig på de enskilda kommunernas webbplatser i form av så kallade öppna data, som ett resultat av kraven i PSI-direktivet.¹⁰⁶ Främst rör det sig om sektorsvis information men även om befolkningsdata och nöjdhetsundersökningar. Dessutom utvecklas tekniken, och här kan nämnas verktyg såsom API (*Application Programming Interface*) som erbjuder ett nytt sätt att hämta data från bl.a. SCB:s statistikdatabas och Kolada. Det är viktigt att staten följer och tar tillvara de möjligheter som teknikutvecklingen erbjuder, för att bl.a. effektivisera informationsinhämtningen och begränsa kommunernas uppgiftslämnararbörda.

¹⁰⁶ PSI står för Public Sector Information och syftet är att underlätta enskildas användning av handlingar som tillhandahålls av myndigheter och kommuner.

Referenser

Arbetsförmedlingen (2010) *Generationsväxlingen på arbetsmarknaden – i riket och i ett regionalt perspektiv.*

Arena för tillväxt (2014) *Är samverkan en gyllene medelväg? – tankar kring kommunernas framtid*, PM inför seminarium i Almedalen 2014.

Bilaga till protokoll II vid regeringssammanträde den 13 juni 2013, *Överenskommelse om insatser för främjande av digitalisering och digital samverkan.*

Department for Communities and Local Government,
<https://www.gov.uk/government/news/pickles-strips-away-pointless-town-hall-red-tape-targets>, publicerad: 2010-06-15, hämtad: 2014-09-10.

Digitaliseringskommissionen (2012) *Kartläggningen av indikatorer för den digitala agendan.*

Direktiv 2000:69, *Fortsatt utveckling av en kommunal databas samt tvär-sektoriell uppföljning och utvärdering av kommunal verksamhet.*

Direktiv 2002:91, *Rådet för kommunala analyser och jämförelser.*

Direktiv 2007:146, *Översyn av statistikinsamlingen avseende kommunal ekonomi och verksamhet.*

Direktiv 2012:61, *Digitaliseringskommissionen – en kommission för den digitala agendan.*

Direktiv 2012:105, *En kommunallag för framtiden.*

Direktiv 2013:68, *EU-rättsliga förutsättningar för kommunal bostadspolitik.*

Ds 2000:11, *Enklare kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd.*

Ds 2000:48, *Snabbt och riktigt, utvalt och viktigt – förslag till kommunal databas.*

Ds 2013:19, *Slutrapport från regeringens framtidskommission.*

E-delegationen, *Förvaltningsgemensamma tjänster*,
<http://www.edelegationen.se/Nationella-utvecklingsinsatser/Forvaltningsgemensamma-tjanster/>, publicerad: 2014-08-18, hämtad: 2014-08-23.

Handisam 2013:3, *Nya möjligheter för alla? Så ska e-tillgänglighet följas upp*.

Hådal, L., Karstensson, M. och Rosander, M. (2005) *Kommunala samverkansmönster – En kartläggning av interkommunal samverkan i östgöta-regionen*. Linköpings universitet, Centrum för kommunstrategiska mönster (CKS 2005:4).

Konkurrensverket 2013:09, *Siffror och fakta om offentlig upphandling. Statistik om upphandlingar som genomförts under 2012*.

Näringsdepartementet (2012) *Med medborgaren i centrum. Regeringens strategi för en digitalt samverkande förvaltning*.

OECD (2010) *Better regulation in Europe – Sweden*.

Proposition 1991/92:150, del II, bet. 1991/92:FiU29, *Den kommunala ekonomin*.

Proposition 2002/03:122, *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling*.

Proposition 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

Proposition 2013/14:1, *Budgetpropositionen för 2015*, UO 25.

Proposition 2013/14:118, *Privata utförare av kommunal verksamhet*.

Regeringens handlingsplan för e-förvaltning – nya grunder för IT-baserad verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning, 2008.

Regeringens skrivelse 2012/13: 102, *Utvecklingen inom den kommunala sektorn*.

Regeringens skrivelse 2013/14:115, *Verksamheten i Europeiska unionen under 2013*.

Riksrevisionen 2014:20, *Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej*.

RKA (2011) *Stadgar för den ideella föreningen Rådet för främjande av kommunala analyser*, 2011-04-26.

ROS (2013) *Sveriges officiella statistik – årlig rapport för 2013*.

SCB (2013) *Företagens användning av IT*.

SKL (2005) *Samverkan pågår – möjligheter och begränsningar*.

SKL (2010) *IT-verktyg i demokratins tjänst, del 2 Verktyg*.

SKL (2011) *Strategi för eSamhället*.

SKL (2014) *E-tjänster och appar – hur är läget i kommunerna?*

Socialdepartementet (2010) *Nationell eHälsa – strategin för tillgänglig och säker information inom vård och omsorg*.

Socialdepartementet (2014) *Godkännande av överenskommelse om stöd till en evidensbaserad praktik för god kvalitet inom socialtjänsten, S2013/8804/FST*.

SOU 1996:179, *Statens uppgiftsinsamling från kommuner och landsting*.

SOU 1998:105, *Minska regleringen av kommuner och landsting*.

SOU 2001:1, *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet*.

SOU 2001:48, *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting*.

SOU 2001:75, *www.kommundatabas.NU!*.

SOU 2005:110, *Jämförelsevis – Styrning och uppföljning med nyckeltal i kommuner och landsting*.

SOU 2005:119, *E-tjänster för ett enklare och öppnare samhälle*.

SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*.

SOU 2007:72, *Kommunal kompetens i utveckling*.

SOU 2009:25, *Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning*.

SOU 2011:29, *Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009*.

SOU 2011:43, *Offentlig upphandling från eget företag?! – och vissa andra frågor*.

SOU 2011:69, *Olagligt statsstöd*.

SOU 2012:30, *En vital kommunal demokrati*.

SOU 2012:83, *Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet*.

SOU 2012:83, *Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet och SCB*.

SOU 2013:53, *Privata utförare – kontroll och insyn*.

Statskontoret 1995:11, *Statens uppgiftsinsamling från kommunerna*.

Statskontoret 1999:7, *Regelförenkling i EU och Sverige*.

Statskontoret 2002:4, *Uppföljning av förnyelsearbetet i kommuner och landsting*.

Statskontoret 2005:12, *EU:s påverkan på kommuner och landsting*.

Statskontoret 2005:2, *Hur vet staten vad kommunerna gör? En studie av den statliga uppföljningen av kommunal verksamhet i Danmark, England, Finland och Norge*.

Statskontoret 2005:28, *Reglering och andra styrmedel. En studie av hur staten styr kommuner och landsting*.

Statskontoret 2005:29, *Statliga myndigheters reglering av kommunal verksamhet*.

Statskontoret 2007:17, *Verksamhetsanknutna statsbidrag till kommuner och landsting. En studie av hur bidragen följs upp och utvärderas*.

Statskontoret (2011), *Fristående utvärderingsmyndigheter – en förvaltningspolitisk trend?*

Statskontoret 2011: 22, *Tänk efter före. Om viss styrning av kommuner och landsting*.

Tillväxtanalys 2013:03, *Strategier för regional kompetensförsörjning*.

Utbildningsdepartementet (2008) *Uppdrag till Statens skolverk att främja informations- och kommunikationsteknik*, U208/8180/S.

Regeringsuppdraget



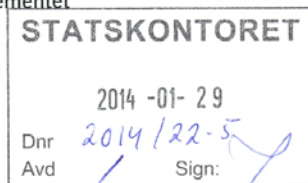
Regeringsbeslut

II 6

2013-12-19

Fi2013/4575

Finansdepartementet



Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret om informationsförsörjning om kommuner

Regeringens beslut

Statskontoret ska genomföra en studie i form av en övergripande kartläggning av befintlig information om kommuner och deras verksamheter. Statskontoret ska lägga särskild vikt vid:

- information som berör flera sektorer,
- möjligheterna att säkerställa samlad information om t.ex. befolkningsutveckling, demografiska förhållanden, personalförsörjning, kompetensförsörjning, omfattning av samverkan, andel privata utförare och verksamheternas resultat,
- möjligheterna att säkerställa samlad information om mer komplexa förhållanden t.ex. rörande administrativa krav, demokratis funktionssätt, internationellt samarbete, IT-utveckling och EU-lagstiftningens påverkan på kommunerna,
- möjligheterna att säkerställa information om den samlade statliga styrningen och av staten använda styrformer,
- identifiering av eventuella väsentliga kunskapsluckor.

Utgångspunkten ska vara statens behov av att samlat kunna följa utvecklingen när det gäller kommunernas förutsättningar att klara av sina uppgifter och framtida utmaningar. Statskontoret ska analysera om den befintliga informationen är tillräcklig för att tillgodose statens behov av att samlat kunna följa utvecklingen både i kommunsektorn som helhet och i enskilda kommuner. Inom ramen för denna analys ska Statskontoret även identifiera eventuell avsaknad av väsentlig

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Drottninggatan 21

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-21 73 86

E-post: fi.registrator@regeringskansliet.se
Telex
117 41 FINANS S

information. Statskontoret ska lämna förslag på hur statens behov av information kan tillförsäkras.

Skulle Statskontoret i sitt arbete finna att information insamlas dubbelt från kommunsektorn eller om det finns möjligheter att förenkla uppgiftslämnandet för kommuner och landsting ska förslag lämnas i denna fråga.

Statskontoret ska löpande informera Regeringskansliet (Finansdepartementet) om arbetets fortskridande. Statskontoret ska också samråda med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) samt Utredningen om en kommunallag för framtiden (Fi 2012:07). Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2014.

Bakgrund

I Sverige finns i dag 290 kommuner som varierar i storlek både vad avser befolkning, geografi och antal anställda. Samtliga kommuner har enligt lag ansvar för samma uppgifter. Inom ramen för den kommunala självstyrelsen ansvarar kommuner för många av de verksamheter som medborgarna möter i det dagliga livet, bl.a. skola, förskola, äldreomsorg, vatten och avlopp, bostadsförsörjning och fritid. Det kommunala självstyret är en förutsättning för en effektiv förvaltning även om det är regering och riksdag som beslutar om det ramverk inom vilket kommunerna kan verka. Detta sker genom att ställa krav i kommunallagen och olika speciallagar.

Regering och riksdag påverkar också de ekonomiska förutsättningarna bl.a. genom det generella statsbidraget och utjämnningssystemet. Staten utövar således styrning av kommunerna både genom ekonomiska och juridiska styrmedel.

Inom ramen för sina uppgifter måste kommunerna hantera en rad olika omvärldsförändringar och utmaningar. Den demografiska utvecklingen går mot såväl ökad urbanisering som ökad avfolkning i vissa delar av landet. Befolkningen i Sverige, liksom i flertalet andra länder i västvärlden, blir allt äldre vilket sätter press på både sjukvård och de sociala försäkringssystemen. Samtidigt pågår ett generationsskifte på arbetsmarknaden. Kommunerna har att hantera stora pensionsavgångar som innebär stor personalomsättning, vilket i sin tur medför utmaningar både vad gäller att upprätthålla omfattning av personal och kompetens. Dessutom har kraven på specialistkompetens ökat. Det finns även tecken på att kommunernas ekonomi kan komma att bli mer ansträngd de närmaste åren. Kraven från statsmakterna har också ökat genom förändringar vad gäller t.ex. krav på ökad konkurrens, ökad IT-

användning, ökade förväntningar på medfinansiering samt krav som följer av vissa generella EU-regler t.ex. upphandling och statsstöd. Dessutom har medborgarnas krav generellt ökat t.ex. avseende förbättrad service och större likvärdighet mellan kommunerna.

Dessa slutsatser framgår bl.a. av regeringens framtidskommission slutrapport, Svenska framtidsutmaningar (Ds 2013:19) och kommissionens rapport Framtidens välfärd och den åldrande befolkningen (Ds 2013:8). I Sveriges Kommuner och Landstings Ekonomirapport (oktober 2013) konstateras att även om 2012 innebar ett rekordår för kommunerna står kommunerna de kommande åren inför utmaningar som ökade investeringar och kraftigt ökade behov från befolkningsförändringar och ambitionshöjningar.

För att klara av sina uppgifter och samtidigt hantera utmaningar och omvärldsförändringar måste kommunerna ha goda grundläggande förutsättningar såsom en stabil ekonomi, en god personal- och kompetensförsörjning och möjligheter till utveckling och anpassning. En väsentlig del av statens styrning av kommunerna handlar om att ge sådana förutsättningar.

I den förvaltningspolitiska propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (prop. 2009/10:175) anges att en väsentlig del av den statliga styrningen av kommuner och landsting och en grund för att utveckla en samlad statlig styrning är den nationella informationsförsörjningen. För att staten ska kunna identifiera och hantera problem, t.ex. bristande samverkan mellan olika sektorer eller mellan olika regelverk behövs en förbättrad informationsförsörjning. Det är därför viktigt att sådan information identifieras, analyseras och sammanställs inte enbart på sektorsnivå utan även på en aggregerad nivå.

Skälen för regeringens beslut

En stor del av statens styrning sker genom sektorsvisa beslut och sektorsvis uppföljning där respektive sektorsmyndighet spelar en stor roll både genom att utfärda föreskrifter och riktlinjer och genom att arbeta med uppföljning av besluten. Statens kunskap om de sektorsvisa verksamheterna är därmed relativt god. Däremot saknas det sektorsövergripande information och information om hur kommunerna och landstingen i sin egenskap av organisationer samlar klarar av att hantera den mängd uppgifter de har ansvar för samtidigt som de måste tillämpa nya mer komplicerade regelverk och ökade krav på uppgiftslämnande.

Det saknas också en löpande uppföljning av hur kommunernas grundläggande förutsättningar sammantaget påverkas av politiska beslut

och omvärldsförändringar. Det är dock rimligt att staten skaffar sig god kunskap om hur kommunerna klarar av sina verksamheter och hur de grundläggande förutsättningarna ter sig. Vidare är det viktigt att staten har kunskap om hur den samlade styrningen av kommunerna kan påverka kommunernas förutsättningar att fullfölja sina uppgifter. En sådan uppföljning kan läggas till grund för att staten ska kunna utveckla och vid behov ompröva sin styrning.

Statskontoret bör därför kartlägga den befintliga informationen om kommunerna och deras verksamheter och bedöma om den är tillräcklig för att staten ska ha tillgång till den information som behövs för att kunna följa utvecklingen av kommunernas förutsättningar att klara av sina uppgifter och framtida utmaningar. Utöver kartläggningen bör det utredas och i förekommande fall lämnas förslag på vilken eventuell ytterligare information som krävs. I detta arbete ska Statskontoret beakta kommunernas uppgiftslämnarbörda i sina förslag.

På regeringens vägnar



Peter Norman



Henrik Källsbo

Bilaga 2

Myndigheter som ansvarar för officiell statistik som redovisas på kommunnivå

ARBETSMARKNAD

Löner och arbetskostnader	Medlingsinstitutet
Sysselsättning, förvärvsarbete och arbetstider	Medlingsinstitutet
Arbetskraftsundersökningar	SCB
Vakanser och arbetslöshet	SCB

BEFOLKNING

Befolkningens sammansättning	SCB
------------------------------	-----

DEMOKRATI

Allmänna val	SCB
--------------	-----

HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

Hälsa och sjukdomar	Socialstyrelsen
Hälsa- och sjukvård (personal)	Socialstyrelsen

KULTUR OCH FRITID

Bibliotek	Kungliga biblioteket
-----------	----------------------

NATIONALRÄKENSKAPER

Nationalräkenskaper	SCB
---------------------	-----

OFFENTLIG EKONOMI

Finanser för den kommunala sektorn	SCB
------------------------------------	-----

SOCIALFÖRSÄKRING M.M.

Stöd till barnfamiljer	Socialstyrelsen
Stöd vid sjukdom och handikapp	Socialstyrelsen
Stöd vid ålderdom	Socialstyrelsen
Individ- och familjeomsorg	Socialstyrelsen
Äldre- och handikappomsorg	Socialstyrelsen
Stöd och service till funktionshindrade	Socialstyrelsen

TRANSPORTER OCH KOMMUNIKATIONER

Kollektivtrafik och samhällsbetalda resor	Trafikanalys
---	--------------

UTBILDNING OCH FORSKNING

Skolväsende och barnomsorg	Skolverket
Befolkningens utbildning	Skolverket

Källa: ROS, 2013.

Bilaga 3

Sammanfattande iakttagelser om de studerade förhållandena

Förhållande	Officiell statistik	Annan statistik	Kolada	Annat än statistik	Täckningsgrad	Kommentar
Demokratins funktionssätt kap 5.1	Ja, SCB	Ja, SCB, SKL	Ja (lite)	Ja, till viss del	Mycket god	Svårt att rangordna och värdera demokratins utveckling i kommunerna
Befolkning och demografi kap 5.2	Ja, SCB		Ja	Prognoser	Mycket god	
Personal- och kompetensförsörjning kap 5.3	Ja, Medlingsinstitutet	Ja	Ja	Prognoser och rapporter	Relativt god	Mycket avser hela arbetsmarknaden. Svårigheter med att täcka in privata utförare
Samverkan kap 5.4	Ja, SCB (inom ramen för RS)	Ja, SCB, SKL	Ja (lite)	Ja, till viss del	Mindre god	Fokus på förekomst och formella samverkansformer
Internationellt samarbete kap 5.5	Nej	Delvis	Nej	Ja, till viss del	Mindre god	Fokus på vänorter och utvecklingsbistånd
Köp av verksamhet – privata utförare kap 5.6	Ja, (RS och utförarregistret)	Ja, SKL	Ja		Relativt god	Vissa uppgifter omfattas av sekretess
It-utveckling kap 5.7	Ja, (lite) Kungliga biblioteket	Ja, SKL	Ja (lite)		Mindre god	Fokus på förekomst av e-tjänster
Administrativa krav kap 5.8	Nej		Nej	Ja, till viss del	Mindre god	Fokus allmänt på statliga regleringar, ej strikt administrativa krav
EU-lagstiftningens påverkan kap 5.9	Nej	Ja	Nej	Ja, till viss del	Mindre god	Fokus på korrekt genomförande, ej på överreglering
Verksamheternas resultat kap 5.10	Nej	Ja, SKL, SCB	Ja (lite utöver ekonomiska resultat)	Rankningar	Mindre god	Information från SKL bygger till stor del på självvärderingsverktyg för intern ledning