

Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning

*Betänkande av
2008 års översyn av kommunal statistik*

Stockholm 2009



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2009:25

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2009

ISBN 978-91-38-23165-4
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Mats Odell

Regeringen beslutade den 8 november 2007 att tillkalla en särskild utredare (Dir. 2007:146) med uppgift att göra en översyn av insamling och publicering av statistik om ekonomi, personalförhållanden och vissa verksamheter inom kommunsektorn. Utredningen har antagit namnet *2008 års översyn av kommunal statistik*.

Som utredare förordnades fr.o.m. 1 december 2007 f.d. verkställande direktören Ulf Wetterberg. Som sakkunniga i utredningen förordnades den 17 december 2007 sektionschefen Agneta Rönn, departementssekreteraren Karin Gustafsson och departementsrådet Anders Ekholm. Som experter förordnades den 17 december 2007 departementssekreteraren Lisa Ståhlberg (t.o.m. 30 juni 2008), kanslirådet Camilla Eriksson (t.o.m. 14 augusti 2008), kanslirådet Henrik Källsbo, departementssekreteraren Mattias Sjöstrand, enhetschefen Christina Sandström, enhetschefen Anna Holmqvist, enhetschefen Heather Bergdahl, utredaren Henrik Berggren (t.o.m. 31 maj 2008) och kanslichefen Anders Norrlid. Som experter förordnades fr.o.m. 1 juni 2008 utredaren Derk de Beer, fr.o.m. 1 juli 2008 departementssekreteraren Jonas Rydström och fr.o.m. 15 augusti 2008 kanslirådet Per Nyström (t.o.m. 15 december 2008) samt fr.o.m. 15 december 2008 departementssekreteraren Hwan Willén.

Från och med 1 december 2007 anställdes rådgivaren Tore Melin som huvudsekreterare. Som sekreterare på deltid anställdes fr.o.m. 1 maj 2008 utredaren Ingegerd Berggren, fr.o.m. 10 juni 2008 verksamhetscontrollern Marika Dagenbrink och fr.o.m. 15 augusti 2008 utvecklingschefen Bo Gertsson. Ingegerd Berggren har varit anställd på heltid fr.o.m. 1 januari 2009. Monica Berglund vid kommittéservice har bistått utredningen i samband med tryckning av betänkandet och med administrativa uppgifter.

Ett gemensamt särskilt yttrande har avgivits av experterna Heather Bergdahl, Anna Holmqvist och Christina Sandström.

Jag får härmed överlämna betänkandet *Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning* (SOU 2009:25) varvid uppdraget är slutfört.

Stockholm i mars 2009

Ulf Wetterberg

Tore Melin

Innehåll

| | |
|--|-----------|
| Förord | 11 |
| Sammanfattning | 13 |
| 1 Uppdraget | 25 |
| 1.1 Utredningens direktiv..... | 25 |
| 1.2 Utredningens organisation och genomförande | 26 |
| 1.3 Betänkandets disposition..... | 27 |
| 2 Användningen av statistik om kommuner och landsting | 29 |
| 2.1 Avgränsning av begreppet kommunstatistik..... | 29 |
| 2.2 Sveriges officiella statistik | 30 |
| 2.3 Finanser för den kommunala sektorn – Räkenskapssammandrag för kommuner och för landsting | 33 |
| 2.4 Nationalräkenskaperna (NR)..... | 34 |
| 2.5 Finansdepartementets prognoser..... | 35 |
| 2.6 Konjunkturinstitutet | 36 |
| 2.7 Regeringens skrivelse till riksdagen | 36 |
| 2.8 Kommunalekonomisk utjämning | 37 |
| 2.9 Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)..... | 38 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 2.10 | Publicering av nyckeltal | 39 |
| 2.11 | Öppna jämförelser..... | 41 |
| 2.12 | Jämförelseprojektet..... | 42 |
| 2.13 | Rådet för främjande av kommunala analyser..... | 43 |
| 2.14 | Forskning..... | 43 |
| 3 | Ett kommunalt perspektiv på statistiksystemet | 45 |
| 3.1 | Kommunstatistik – ett samlande begrepp | 45 |
| 3.2 | Ökande informationsbehov kräver ny ordning för den statliga statistiken..... | 46 |
| 3.3 | Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken – statistikreformen 1992 | 47 |
| 3.4 | Genomförande av statistikreformen 1992–1994..... | 48 |
| 3.5 | Utvärdering av statistikreformen 1998 | 50 |
| 3.6 | Kommunstatistik efter statistikreformen – viss samordning och nyckeltal..... | 52 |
| 3.7 | Sammanfattning av utvecklingen..... | 55 |
| 4 | Brister i samverkan och samordning | 57 |
| 4.1 | Splittrat ansvar för kommunstatistiken | 57 |
| 4.2 | Kommunstatistik förenar sektoriell och tvärspektoriell statistik..... | 61 |
| 4.3 | Kommunstatistik för olika nivåer | 63 |
| 4.4 | Styrningen av kommunstatistiken behöver förbättras..... | 66 |
| 4.5 | Förbättrad kommunstatistik genom samverkan och samordning | 69 |
| 4.6 | Slutsatser..... | 72 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 5 | Utvecklad samverkan och samordning | 75 |
| 5.1 | Kommunstatistikens tre grundläggande samverkans- och samordningsproblem | 75 |
| 5.2 | Organisatoriska åtgärder och partsgemensamma åtaganden för samverkan och samordning | 76 |
| 5.3 | Slutsatser och förslag | 90 |
| 6 | Förbättringar av den ekonomiska kommunstatistiken | 93 |
| 6.1 | Brister i den ekonomiska statistiken avseende primärkommuner | 93 |
| 6.2 | Anpassning av Räkenskapsammandraget för kommuner (RS) till Nationalräkenskaperna (NR) och till behoven av lokal kommunstatistik..... | 97 |
| 6.3 | Samlat ansvar för den ekonomiska statistiken avseende primärkommunerna till SCB | 102 |
| 6.4 | Ekonomisk statistik avseende landsting | 104 |
| 6.5 | Obligatorisk kontoplan och revisorsintyg | 105 |
| 6.6 | Utvecklad uppgiftsinlämning | 109 |
| 6.7 | Slutsatser och förslag | 112 |
| 7 | Ny och förbättrad statistik om alternativa utförare..... | 115 |
| 7.1 | Begreppet alternativa utförare..... | 115 |
| 7.2 | Det alternativa utförandets omfattning..... | 116 |
| 7.3 | Statistikbehov avseende alternativa utförare | 120 |
| 7.4 | Alternativa utförare finns ”dolda” i statistikregistren | 124 |
| 7.5 | Ett särskilt register över alternativa utförare..... | 128 |
| 7.6 | Statistik om alternativa utförare som kan tas fram ur befintliga register på basis av ett utförarregister..... | 129 |
| 7.7 | Utvecklingsbehov av statistik om alternativa utförare | 132 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 7.8 | Legala förutsättningar för förslagen om ny statistik över alternativa utförare | 134 |
| 7.9 | Uppgiftslämnarbördan..... | 136 |
| 7.10 | Slutsatser och förslag | 137 |
| 8 | Ny och förbättrad kommunal personalstatistik | 141 |
| 8.1 | Allmänt om dagens personalstatistik..... | 141 |
| 8.2 | SCB:s registerstatistiska system..... | 143 |
| 8.3 | Personalkostnader | 147 |
| 8.4 | SKL:s personalstatistik..... | 148 |
| 8.5 | Skolverkets register över pedagogisk personal..... | 149 |
| 8.6 | Socialstyrelsens statistik om hälso- och sjukvårdspersonal (HOSP)..... | 150 |
| 8.7 | Socialstyrelsens insamling av personaluppgifter till Öppna jämförelser för vård och omsorg om äldre..... | 151 |
| 8.8 | Slutsatser och förslag | 151 |
| 9 | Modern teknik för datafångst från kommuner och landsting | 155 |
| 9.1 | Hur kommunstatistik samlas in i dag | 155 |
| 9.2 | Förstudie om automatiserad datafångst av kommunstatistik..... | 156 |
| 9.3 | Hur automatiserad datafångst kan göras | 158 |
| 9.4 | Insamlingsteknik hos de statistikansvariga myndigheterna..... | 163 |
| 9.5 | Slutsatser och förslag | 164 |
| 10 | Konsekvenser och finansiering | 167 |
| 10.1 | Förslagets konsekvenser för kommunstatistikens kvalitet..... | 167 |

| | | |
|------|---|------------|
| 10.2 | Kostnader för förslagen | 171 |
| 10.3 | Kostnadernas fördelning på kommunstatistikens intressenter | 173 |
| 10.4 | Finansiering | 174 |
| 10.5 | Konsekvenser för kommuner och landsting och för företag | 174 |
| 10.6 | EU-krav och könsuppdelning av statistiken | 175 |
| | Särskilt yttrande | 177 |
| | Referenser | 181 |

Bilagor

| | | |
|-----------------|---|-----|
| <i>Bilaga 1</i> | Kommittédirektiv (Dir. 2007:146) | 189 |
| <i>Bilaga 2</i> | Forskningsöversikt avseende kommunal styrning och dess informationsbehov. Kommunforskning i Västsverige (KFi) | 199 |
| <i>Bilaga 3</i> | Användarstudie avseende kommunstatistikens nytta och användbarhet | 217 |
| <i>Bilaga 4</i> | Analys till grund för ett nytt Räkenskapssamman- drag för kommuner (RS). Statistiska centralbyrån | 245 |
| <i>Bilaga 5</i> | Översyn av kommunernas och landstingens behov av uppgifter från räkenskapssammandragen utifrån ett jämförelseperspektiv. Sveriges Kommuner och Landsting | 281 |
| <i>Bilaga 6</i> | Pilotstudie om hur Räkenskapssammandraget för kommuner (RS) kan besvaras med stöd av verk- samsamhetsstatistik. Ensolution AB | 289 |

| | | |
|-----------------|---|-----|
| <i>Bilaga 7</i> | Rapport till utredningen om alternativa utförare av kommunalt finansierad verksamhet. Statistiska centralbyrån | 309 |
| <i>Bilaga 8</i> | Förstudie avseende modern teknik för statistikinsamling. Ontrax AB | 319 |
| <i>Bilaga 9</i> | Behov, tillgång och ansvar för hjälpmedelsstatistik. Skrivelse till utredningen från Hjälpmedelsinstitutet | 351 |

Förord

Mötet mellan samhället och medborgarna är en huvuduppgift för kommunerna och landstingen. Kommunernas skola och omsorg liksom landstingens sjukvård når oss alla längs livets skeden. Hur kommunerna och landstingen lyckas med sina uppgifter är en angelägenhet för var och en.

Behoven av de tjänster som kommuner och landsting svarar för ökar successivt och därmed ökar kraven på att de utför sina uppgifter med hög kvalitet och produktivitet. Detta ställer i sin tur stora krav på styrningen och uppföljningen av kommunernas och landstingens verksamhet så att rätt prioriteringar görs.

Bra information om verksamhetens läge och utveckling är avgörande för god styrning. Detta gäller både den styrning som sker i enskilda kommuner respektive landsting och statens styrning av kommunsektorn. Den statliga statistiken om kommunernas och landstingens verksamhet är en viktig del av den information som regeringen, kommunerna och landstingen behöver för sin styrning nationellt och lokalt. Statistiken riktas i ökande utsträckning mot att belysa resultat och kvalitet i den utförda verksamheten. De satsningar som på senare tid har gjorts i form av nyckeltalsjämförelser och öppna jämförelser är ett uttryck för denna inriktning.

I detta betänkande lägger jag fram förslag som avses förbättra den statliga statistiken till stöd för styrning, uppföljning och utvärdering i kommunsektorn själv och av staten. Kraven på informationsförsörjningen behöver kopplas ihop med statistikproduktionen på ett tydligare sätt än i dag. Jag lägger därför förslag om hur statistiken löpande kan utvecklas genom att statens och kommunsektorns informationsbehov formuleras, utvecklas och tillgodoses i nya samverkansformer mellan regeringen, företrädare för kommuner och landsting samt statistikmyndigheterna.

Mina förslag om förändringar i den statliga statistiken rör främst den kommunala ekonomi- och personalstatistiken samt statistik om alternativa utförare av kommunal verksamhet. Dessa förändringar ska också ses som ett viktigt bidrag till utvecklingen av tvärsektoriell verksamhetsstatistik.

Jag har tagit fram mina förslag i nära samverkan med företrädare för kommuner och landsting, med de departement som främst hanterar kommunsektorns uppgifter och med de statistikmyndigheter som i första hand tar fram kommunstatistiken. Jag vill därutöver framhålla det stora stöd som jag har haft från mitt sekretariat som med erfarenheter från statistikmyndigheter, departement och kommuner gett mig goda förutsättningar att ta fram de förslag som betänkandet innehåller.

Ulf Wetterberg

Sammanfattning

Den statliga statistiken är en viktig del av informationen till stöd för styrning och uppföljning av och i kommuner och landsting. Jag lägger här fram ett antal förslag som syftar till att öka statistikens tillförlitlighet och aktualitet, minska uppgiftslämnarbördan, öka användbarheten och förstärka användarinflytandet.

I samband med utformningen av förslagen har jag särskilt uppmärksammat de institutionella förhållanden, bl.a. sektoriseringen, som lägger hinder i vägen för kontinuerliga förbättringar av statistiken i ett tvärsektorielt perspektiv. Mina inledande förslag avser därför ökad samverkan och samordning mellan kommunstatistikens intressenter i form av regeringen, de statistikansvariga myndigheterna och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

Ett hinder är också att statlig statistik för kommunal styrning saknar enhetlig rubricering. Jag lanserar därför samlingsbegreppet 'Kommunstatistik' för den statistik som följer av och återverkar på beslut och aktiviteter i kommuner och landsting.

I enlighet med mitt uppdrag lägger jag vidare förslag om förbättringar av den ekonomiska statistiken, av statistiken om alternativa utförare av kommunalt finansierad verksamhet, av personalstatistiken samt om införande av modern teknik för datafångst.

Utvecklad samverkan och samordning

Från mitten av 1990-talet har den statliga statistiken getts en närmare knytning till de statliga sektorsmyndigheterna. Ett 25-tal myndigheter gavs genom statistikreformen 1992 ansvar för den statliga statistiken vid sidan av Statistiska centralbyrån (SCB). Gentemot kommunsektorn blev därmed Socialstyrelsen, Skolverket och SCB de viktigaste statistikansvariga myndigheterna. Statistikens innehåll och användbarhet har sedan utvecklats väl

inom sektorerna, men utan den samordning som behövs i det samlade kommunala perspektivet. Enligt mitt sätt att se har inte ett tvärsektoriellt perspektiv påverkat utvecklingen av den statliga kommunstatistiken i önskvärd utsträckning. Detta gäller såväl kommunernas och landstingens egna behov som de nationella behoven av en sammanhållen kommunstatistik. Sektoriseringen är en del av orsakerna till detta, men också relationerna mellan statens och kommunsektorns olika intressenter har betydelse för hur statistiken utvecklats. Den bristande samordning av statistiken som sektoriseringen medför och trögheter i samspelet mellan staten och kommunsektorn bör överbryggas genom förändringar av hur regeringen, statistikmyndigheterna och kommunsektorn genom Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) samverkar kring kommunstatistiken.

Jag föreslår därför att ett *Råd för kommunstatistik* inrättas som en interdepartemental samverkansgrupp mellan Finans-, Utbildnings- och Socialdepartementen. Rådet ska stärka regeringens styrning av den statliga kommunstatistiken genom att samordna regeringens behov och beställningar av kommunstatistik. Rådet föreslås vidare sammanställa regeringens skrivelse till riksdagen över den kommunala sektorns utveckling och företrädarna för staten gentemot kommunsektorn i kommunstatistiska frågor bl.a. avseende överenskommelser om statistik och analyser baserade på kommunstatistik.

Jag föreslår att en *Överenskommelse om kommunstatistik* träffas mellan staten och SKL. Överenskommelsen utgår från ett gemensamt statligt och kommunalt intresse av att kommunstatistiken vidareutvecklas som ett viktigt stöd för den lokala styrningen och uppföljningen. Kommunerna och landstingen har till följd av den kommunala självstyrelsen en särställning vad gäller formuleringen av lokala statistiska informationsbehov. I överenskommelsen föreslås staten och SKL göra ett antal gemensamma åtaganden avseende kommunstatistikens kvalitet och tillgänglighet samt om jämförelser och analyser av kommunsektorn. SKL föreslås också överta Kommundatabasen (KDB) och till den knutna uppgifter från Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA).

Jag föreslår att en *Samordningsgrupp för kommunstatistik* inrättas vid SCB. Gruppen föreslås bestå av företrädare för SCB, Socialstyrelsen, Skolverket, SKL, samt Finans-, Utbildnings- och Socialdepartementen. Gruppen ska samordna de statistikansvariga myndigheternas och SKL:s publicering av ekonomisk statistik och

av verksamhets- och personalstatistik så att inkonsistens undviks, minimera uppgiftslämnarbördan, vara forum för överväganden om datautbyte mellan gruppens deltagare samt verka för ökad tillgänglighet av kommunstatistiken. Ordförande utses av SCB som också håller gruppen med kansliresurs. Utgångspunkten för gruppens arbete är att den ska kunna komma fram till gemensamma ståndpunkter i de frågor som tas upp. De formella beslut som därefter krävs för att genomföra gruppens intentioner fattas av respektive part i enlighet med gällande myndighetsansvar och befogenheter i övrigt.

Genom dessa åtgärder underlättas regeringens samlade styrning av kommunstatistiken, dels genom stärkt intern samordning i Regeringskansliet, dels genom att regeringens beslutsunderlag breddas genom överenskommelsen med SKL. Vidare underlättar överenskommelsen både för SKL och för staten att systematiskt hantera alla kommunstatistiskt relaterade frågor dem emellan. Samordningsgruppen vid SCB ska verka för att kommunstatistikens olika delar hänger ihop definitionsmässigt, att kommunstatistiken utvecklas och att dess tillgänglighet ökar. Sammantagna förväntas åtgärderna leda till att kommunstatistiken kan utvecklas både sektoriellt och tvärsektoriellt ur såväl ett lokalt som ett nationellt perspektiv.

Förbättringar av den ekonomiska kommunstatistiken

Den ekonomiska kommunstatistiken bygger huvudsakligen på Räkenskapsammandraget för kommuner (RS) och motsvarande räkenskapsammandrag för landsting. RS är en årlig totalundersökning av detaljerade uppgifter om kommunernas resultat- och balansräkning, finansiering och verksamhetskostnader. Insamlingen sker med en omfattande blankett som kräver betydande arbete i kommunerna för att fylla i. Aktualiteten har allvarliga brister genom att huvuddelen av kommunerna sänder in blanketten till SCB efter den sista inlämningsdagen i slutet av mars. Tillförlitligheten har brister genom att de omräkningar av uppgifter från de egna redovisningssystemen till RS-blankettens verksamhetsindelning som måste göras av uppgiftslämnarna är svåra att kvalitetssäkra.

Jag föreslår därför att verksamhetsindelningen i RS för kommuner ses över så att den blir mer sammanhängande, att möjlig-

heten till minskning av antalet efterfrågade uppgifter i RS och möjligheten att tillämpa urval i insamlingen prövas av SCB samt att SCB ges i uppdrag att stödja uppgiftslämnarna genom att erbjuda en kalkylmodell baserad på verksamhetsstatistik för beräkning av vissa kostnader som redovisas i RS.

Jag föreslår också att SCB ges i uppdrag att erbjuda uppgiftslämnarna en modernare teknik för att över internet samla in RS. Denna teknik ska också erbjudas för landstingens uppgiftsinlämning. Jag föreslår däremot inga särskilda förändringar i räkenskapsammandraget för landsting. Landstingsinsamlingen har under 2000-talet genomgått större förändringar genom införande av en ny verksamhetsindelning, som också gör att verksamhetsstatistik och ekonomisk statistik för landstingen i allt väsentligt förenas i en gemensam verksamhetsindelning.

Jag föreslår vidare att SCB ges ett samlat ansvar för insamling och publicering av ekonomisk statistik över primärkommunerna. Detta innebär att Skolverkets och Socialstyrelsens nuvarande uppdrag till SCB att samla in vissa sektorsspecifika ekonomiska uppgifter statistikansvarsmässigt förs över från dessa myndigheter till SCB.

I samband med svårigheterna att kvalitetssäkra uppgifterna i RS har frågan om obligatorisk kontoplan för kommuner och landsting väckts. En obligatorisk kontoplan antas kunna medföra att den omfattande omräkningen av uppgifter från den egna redovisningen till RS skulle kunna undvikas eller i varje fall minimeras. Jag finner att så inte skulle bli fallet varför jag avvisar införande av obligatorisk kontoplan för kommunerna och landstingen.

Också frågan om revisorsintyg för inlämnade statistikuppgifter har väckts i sammanhanget. Jag bedömer att revisionella insatser inte i tillräcklig grad skulle kunna öka tillförlitligheten och förbättra aktualiteten i inlämnade uppgifter. Jag avvisar därför också revisorsintyg som ett medel för bättre kvalitet i insamlingen av ekonomiska uppgifter från kommuner och landsting.

Ny och förbättrad statistik om alternativa utförare

Andelen verksamhet i kommunerna som utförs av andra än den egna kommunala organisationen har ökat kontinuerligt det senaste decenniet. En liknande bild finns hos landstingen. Genom den ekonomiska statistiken kan den kostnadsmässiga andelen redovisas,

men hur pengarna används av de alternativa utförarna kan endast i mycket liten utsträckning redovisas. Statistiken om kommunalt finansierad verksamhet i alternativ regi har således i dag stora brister, vilket försvårar jämförelser med verksamheten i kommunernas och landstingens egen regi.

Jag föreslår att förbättringar av kommunstatistiken avseende alternativa utförare ska ske i tre steg: inrättande av ett särskilt utförrregister hos SCB, sammanställning av befintliga företags- och verksamhetsuppgifter med stöd av utförrregistret samt kompletterande undersökningar av de statistikansvariga myndigheterna riktade direkt till de alternativa utförarna. Statistiken över verksamhet som bedrivs i egen regi respektive av alternativa utförare bedömer jag kommer att vara i huvudsak jämförbar när alla tre stegen är genomförda vad gäller verksamhet och personal, men kanske inte fullt ut vad gäller ekonomi med hänsyn till gällande sekretessbestämmelser.

Ny och förbättrad kommunal personalstatistik

Personal- och sysselsättningsstatistik över anställda i kommunsektorn samlas in och redovisas både av de statistikansvariga myndigheterna och SKL. Den statliga sysselsättningsstatistiken liksom SKL:s personalstatistik är omfattande och tillmötesgår många av de informationsbehov som ställs, men statistiken är också svåröverskådlig med delvis olika indelningar och avgränsningar. Ett robust ramverk behövs för den kommunala personalstatistiken så att användare på olika nivåer kan följa personalförhållandena i den kommunalt finansierade verksamheten såväl i egen regi som bedriven av alternativa utförare. Detta kan ske genom att det utförrregister som jag föreslår används även för personalstatistiken. En viktig del i ramverket är också att personalstatistik publicerad av olika producenter innehållsdeklareras på ett enhetligt sätt.

Jag föreslår därför att SCB ges i uppdrag att löpande publicera övergripande kommunal personalstatistik innefattande all personal sysselsatt i kommunalt finansierad verksamhet. SCB ska också förbättra rutinerna för hur personaluppgifter redovisas av kommuner och landsting så att de registeruppgifter som ligger bakom publiceringen förbättras. Också andra statistikansvariga myndigheter redovisar personalstatistik och all publicering av statistik-

myndigheterna föreslås ske under den gemensamma rubriken 'Kommunal personalstatistik'.

Den samlade effekten av dessa förslag avses bli att en ny och samlad statistik över den personal som finns inom kommunalt finansierad verksamhet redovisas, dels som helhet, dels uppdelad på verksamhet utförd i egen regi respektive av alternativa utförare.

Modern teknik för datafångst från kommuner och landsting

Insamlingen av uppgifter från kommuner och landsting sker i dag med elektroniska blanketter och filförsändelser över internet, i allt mer sällsynta fall också med pappersenkäter. De elektroniska metoder som används har både rationaliserat insamlingen och ökat kvaliteten i insamlade uppgifter. Trots ett stort elektroniskt inslag i insamlingsarbetet kan det ändå inte ses som en automatiserad datafångst; elektroniska blanketter fylls i huvudsakligen manuellt och filer ställs i ordning med manuella ingrepp.

De rent tekniska förutsättningarna för automatisering av datafångsten finns i dag i stor utsträckning. I kommuner och landsting används administrativa datorbaserade system där händelser och åtgärder löpande registreras. Internettekniken gör att avstånd mellan datorsystem inte är något problem i sig, vilket innebär att en central dator skulle kunna samla in uppgifter direkt från de lokala systemen runt om i landet utan att uppgifterna hanteras manuellt.

Jag har låtit genomföra en förstudie om hur en automatiserad datafångst i teknisk mening skulle kunna åstadkommas. Det är naturligtvis en mycket omfattande uppgift att bygga upp och ta i anspråk ett system som med automatik hämtar in uppgifter från lokala kommunala system och förädlar dessa till statistikunderlag. Men de största hindren är förmodligen inte de rent tekniska problemen; vi känner alla till hur internet knyter samman information från världens alla hörn och presenterar den på ett användbart sätt. I grunden samma teknik kan användas för statistikinsamling.

Det kan vara en minst lika stor uppgift att skapa och driva ett projekt som får med sig alla intressenter inom kommunsektorn och inom staten som skulle beröras av ett automatiserat system för datafångst till grund för kommunstatistik. Vinsterna med ett sådant system bör dock övertrumfa svårigheterna. Uppgiftslämnar-

bördan bör kunna minskas avsevärt genom att manuella rutiner ersätts med automatiska och kvaliteten i insamlade uppgifter bör kunna ökas påtagligt.

Jag föreslår därför att en delegation bildas för att skapa ett samlat system för automatiserad datafångst av uppgifter till grund för kommunstatistiken. I delegationen ges regeringen, statistikmyndigheterna, kommuner, landsting, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och personer med särskild kompetens representation. Delegationens uppdrag föreslås vara att precisera de egenskaper som det samlade systemet ska ha med avseende på statistikmyndigheternas och uppgiftslämnarnas behov, att formulera behoven i en funktionell kravspecifikation för teknisk upphandling med utgångspunkt från den konceptuella systembeskrivning jag gör i betänkandet samt att föreslå huvudmannaskap för systemets upphandling, utveckling, implementering, drift och förvaltning.

Mina samlade förslag så som de lyder i respektive kapitel är följande:

Förslag i kapitel 5 Utvecklad samverkan och samordning

- Den nationella kommunstatistiken samordnas på regeringsnivå genom att en interdepartemental samverkansgrupp i form av *Rådet för kommunstatistik* inrättas med permanent deltagande av Finans-, Utbildnings- och Socialdepartementen. Rådet ska stärka regeringens styrning av den statliga kommunstatistiken genom att samordna regeringens behov och beställningar av kommunstatistik. Rådet ska samordna regeringens samverkan med Sveriges kommuner och landsting (SKL) avseende kommunstatistik och ska företräda staten som part gentemot SKL vid ingående av överenskommelser om kommunstatistik. Rådets arbete leds av en ordförande som utses av statsrådet för kommunfrågor vid Finansdepartementet. Förslag till stadgar för Rådet har redovisats ovan.¹
- Den lokala kommunstatistiken utvecklas och samordnas genom att staten ingår en *Överenskommelse om kommunstatistik* med SKL. Överenskommelsen omfattar kommunstatistikens innehåll och tillgänglighet och innebär att SKL från Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) övertar Kommundatabasen (KDB) och de uppgifter avseende jämförelser i kommunsektorn

¹ '...redovisats ovan' i denna mening avser den text som föregår förslaget i kapitel 5.

m.m. som hör samman med KDB. En naturlig följd av överenskommelsen är att RKA avvecklas och att de resurser som parterna avsatt för RKA därmed frigörs för de åtaganden som parterna gör i överenskommelsen. Överenskommelsen föreslås inledningsvis gälla 3 år med början 2010. Det föreslagna innehållet i en sådan överenskommelse har redovisats ovan.²

- *Samordningsgruppen för kommunstatistik* inrättas vid SCB med deltagande därutöver av Skolverket, Socialstyrelsen, SKL samt Finans- Utbildnings- och Socialdepartementen. Samordningsgruppens huvuduppgift är att samordna de statistikansvariga myndigheternas (SAM) och SKL:s publicering av kommunstatistik så att inkonsistens undviks, tillgängligheten ökas och uppgiftslämnarbördan minimeras.

Förslag i kapitel 6 Förbättringar av den ekonomiska statistiken

- SCB ges i uppdrag att genomföra förändringar av verksamhetsindelningen i RS som en fortsättning av den analys som SCB gjort åt utredningen. Arbetet förväntas genomföras i samverkan med SKL, Skolverket och Socialstyrelsen så att överensstämmelse med verksamhetsstatistiken och med lokala informationsbehov säkerställs.
- SCB ges i uppdrag att i samverkan med SKL, Skolverket och Socialstyrelsen utreda konsekvenserna av de förslag till neddragning av RS-insamlingen som föreslås av SKL och av SCB, och genomföra de förenklingar av RS som denna analys leder fram till.
- SCB ges i uppdrag att i samverkan med SKL stödja uppgiftslämnarna med en till RS anpassad kalkylmodell för beräkning av vissa RS-variabler utifrån kalkylering på basis av verksamhetsstatistik med stöd av bl.a. beräkningar av Kostnad Per Brukare (KPB). Ett exempel på sådan beräkning beskrivs närmare i Bilaga 6. SCB:s eget förslag om användning av verksamhetsstatistik i hela statistikprocessen ska beaktas i arbetet.
- SCB ges i uppdrag att i samverkan med SKL erbjuda kommunerna och landstingen en ny insamlingsteknik i form av vyer mot en central databas. Ett sådant uppgiftslämnarfönster på Internet innebär att uppgiftslämnarna skulle stå i löpande dialog

² Se föregående fotnot.

med SCB som kontinuerligt kan granska inkommande uppgifter och återkoppla dessa, samt möjliggöra ett effektivare arbetsflöde hos uppgiftslämnarna. SCB:s eget förslag om modernare insamlingsteknik ska beaktas i arbetet.

- SCB ges i uppdrag att slutföra analysen av möjligheten till partiell insamling av RS . Analysen beskrivs närmare i Bilaga 4. RS-insamlingen är i dag en s.k. totalundersökning, dvs. samtliga kommuner besvarar varje år alla frågor. Partiell insamling innebär övergång till urvalsundersökning, vilket t.ex. kan gå till så att vissa kommuner inte årligen behöver besvara samtliga frågor.
- SCB ges ett samlat ansvar för insamling och publicering av ekonomisk statistik över primärkommunerna fr.o.m. RS 2009. Detta innebär att Skolverkets och Socialstyrelsens nuvarande uppdrag till SCB att samla in vissa sektorsspecifika ekonomiska uppgifter statistikansvarsmässigt förs över från dessa myndigheter till SCB.

Förslag i kapitel 7 Ny och förbättrad statistik om alternativa utförare

- SCB ges i uppdrag att inrätta och underhålla ett särskilt utförarregister över företag och organisationer som utför verksamhet som finansieras av kommuner och landsting. Registret ska vara kopplat till SCB:s Företagsdatabas och därigenom ge tillgång till uppgifter i SCB:s registerstatistiska system.
I uppdraget ingår att konstruera och beskriva utförarregistret så att det kan användas som urvalsram av statistikansvariga myndigheter, och andra intressenter, för särskilda undersökningar riktade till alternativa utförare inom kommunsektorn för att tillgodose statistikkrav som ställs för att följa upp och utvärdera verksamheterna i den kommunala sektorn. Hur registret i detalj inrättas och underhålls beskrivs i Bilaga 7.
- Utförarregistret möjliggör dels årlig publicering av basfakta som hämtas från SCB:s Företagsdatabas (FDB), dels en mer utvidgad publicering av ekonomi och personal för de alternativa utförarna med hjälp av uppgifter från Företagens ekonomi (FEK), Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS) och den longitudinella databasen LISA. SCB ges i uppdrag att årligen publicera basfakta över alternativa utförare på nationell och lokal nivå på basis av det registerstatistiska systemet fr.o.m. 2010.

Redovisningarna bör samordnas med de redovisningar som föreslås av projektet om finansiärer och utförare inom vården, skolan och omsorgen enligt förslagen i SCB Bakgrundsfakta Ekonomisk statistik 2009:1 när dessa förslag genomförs.

- SCB ges i uppdrag att ta fram kompletterande undersökningar baserade på utförarregistret så att redovisning av de alternativa utförarnas ekonomi kan ske på kommunnivå fr.o.m. räkenskapsåret 2010. Sådana kompletterande undersökningar bör kunna genomföras som urvalsförstärkningar baserade på utförarregistret till exempel i samband med de s.k. specifikationsundersökningar som görs inom Företagens ekonomi (FEK) eller som specialundersökningar vid sidan av FEK.
- Skolverket och Socialstyrelsen ges i uppdrag att redovisa för regeringen hur verksamhetsstatistiken fr.o.m. 2011 ska publiceras så att de alternativa utförarnas verksamhet särskild framgår. I förekommande fall ska myndigheterna också beskriva vilka nya undersökningar som bör genomföras för att statistiken över alternativa utförare ska bli jämförbar med verksamhetsstatistiken över kommunal verksamhet i egen regi.

Förslag i kapitel 8 Ny och förbättrad kommunal personalstatistik

- De statistikansvariga myndigheterna ges i uppdrag att redovisa personalstatistik över kommunsektorn under en ny och för de olika statistikmyndigheterna gemensam rubrik *Kommunal personalstatistik*. Avsikten med detta är att användarna ska ha tillgång till ett enhetligt sökbegrepp för personalstatistik över kommunsektorn oaktat vilken statistikmyndighet som publicerar statistiken. Vilken statistik som ska redovisas under denna rubrik beslutas av respektive statistikansvarig myndighet. Statistikmyndigheterna ska 2010 informera regeringen om vilken statistik som kommer att publiceras under rubriken.
- SCB ges i uppdrag att förbättra arbetsställeindelningen och därtill anknutna näringsgrenskoder för kommuner och landsting till stöd för deras insändning av kontrolluppgifter över anställda till Skatteverket 2010. I uppdraget ingår att tillsammans med SKL analysera den redovisning av arbetsställe som i dag lämnas av kommunerna och landstingen, samt hur denna redovisning används av dem själva. Kontrolluppgifterna är en grundläggande del i SCB:s sysselsättningsregister och genom förbättrade

arbetsställeuppgifter kan verksamhetsindelad personalstatistik tas fram med högre kvalitet.

- SCB ges i uppdrag att fr.o.m. verksamhetsåret 2010 löpande publicera övergripande kommunal personalstatistik innefattande all personal sysselsatt i kommunalt finansierad verksamhet efter personalens kön, ålder, yrke, befattning och utbildning nedbruten på näringsgren/verksamhet, sektor och kommun och landsting. Redovisningen ska delas upp på egen personal respektive på personal som är anställd hos alternativa utförare.

Förslag i kapitel 9 Modern teknik för datafångst från kommuner och landsting

- En delegation, som ges formen av en kommitté, bildas för att realisera ett samlat system för automatiserad datafångst av uppgifter till grund för kommunstatistiken. I delegationen ges regeringen, statistikmyndigheterna, kommuner, landsting, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och personer med särskild kompetens representation. Delegationen ska ha ett beredande kansli.

Delegationens uppdrag är att precisera de egenskaper som det samlade systemet ska ha med avseende på statistikmyndigheternas och uppgiftslämnarnas behov, att formulera behoven i en funktionell kravspecifikation för teknisk upphandling med utgångspunkt från den här presenterade konceptuella systembeskrivningen, samt att föreslå huvudmannaskap för systemets upphandling, utveckling, implementering, drift och förvaltning.

Konsekvenser och finansiering

Mina förslag avses leda till att en sammanhållen kommunstatistik publiceras och utvecklas samordnat mellan kommunstatistikens intressenter inom kommunsektorn, inom staten och dem emellan. Den ekonomiska statistiken över kommunerna förenklas och blir mer användbar, ny statistik över alternativa utförare och kommunalt finansierad personal redovisas och ny teknik används för enklare uppgiftsinsamling. Totalt sett minskar uppgiftslämnarbördan för kommuner och landsting till följd av mina förslag, medan alternativa utförare kan väntas få ökad uppgiftslämnarbörda genom kompletterande insamlingar.

Den sammanlagda kostnaden för mina förslag är 19,1 miljoner kronor varav 7,1 miljoner kronor är engångskostnader. Av den årliga kostnaden på 12 miljoner kronor finansieras 5 miljoner kronor genom omfördelning av befintliga anslagsmedel. Detta innebär att 7 miljoner kronor är nya medel för årliga kostnader. Nettoeffekten på statsbudgeten av mina förslag blir därmed 14,1 miljoner kronor, varav drygt hälften är engångskostnader. En detaljerad redovisning över kostnaderna finns i kapitel 10 Konsekvenser och finansiering.

1 Uppdraget

1.1 Utredningens direktiv

Intresset för och användningen av den statistik som samlas in om kommunernas och landstingens verksamhet ökar. På nationell, lokal och EU-nivå ställs allt högre krav på att uppföljning och analys av kommunsektorn ska kunna ske snabbt och med hög kvalitet på underlagen. Utvecklingen mot alltfler valsituationer vid bruk av kommunal service understryker kraven på bättre information.

Staten har ett övergripande ansvar för hela den offentliga sektorn och därmed för att statistik om förhållanden som rör ekonomi och verksamhet i kommuner och landsting finns tillgänglig. Regeringen har därför tillkallat en särskilt utredare (Dir. 2007:146, Bilaga 1) med uppdraget att föreslå åtgärder avseende:

- innehållet i räkenskapssammandraget för kommuner och landstingens ekonomibokslut, bl.a. vad gäller verksamhetsindelning och indelning i kontogrupper
- ansvarsfördelning för räkenskapssammandragen mellan Statistiska centralbyrån (SCB) och statliga sektorsmyndigheter
- personalstatistik i kommunsektorn
- insamling av ekonomisk statistik och personalstatistik från kommunalt finansierad verksamhet som bedrivs av andra utförare än kommuner och landsting
- arbetet med kvalitetsfrågor vid statistikinsamling från kommuner och landsting
- tidigare publicering av statistikuppgifter från kommuner och landsting

- modernare metoder för insamlingen av statistik från kommunsektorn.

1.2 Utredningens organisation och genomförande

Utredningen har hållit sju protokollförda möten med experterna och de sakkunniga och löpande fört dialog med uppdragets intressenter. De sakkunniga har särskilt beretts tillfälle att nära följa utredningsarbetet.

Ett flertal uppdrag har genomförts till stöd för utredningen:

- Kommunforskning i Västsverige (KFi) har gjort en forskningsöversikt avseende kommunal styrning och dess informationsbehov (Bilaga 2)
- Statistiska centralbyrån har utfört två uppdrag, dels en analys till grund för ett nytt Räkenskapssammandrag för kommuner (RS) (Bilaga 4), och dels en beskrivning av hur ett särskilt register över alternativa utförare av kommunala tjänster kan inrättas (Bilaga 7)
- Sveriges Kommuner och Landsting har gjort en översyn av kommunernas och landstingens behov av uppgifter från räkenskapssammandragen utifrån ett jämförelseperspektiv (Bilaga 5)
- Ensolution AB har gjort en pilotstudie om hur Räkenskapssammandraget för kommuner (RS) kan besvaras med stöd av verksamhetsstatistik (Bilaga 6)
- Ontrax AB har genomfört en förstudie avseende modern teknik för statistikinsamling (Bilaga 8)

En användarstudie avseende kommunstatistikens nytta och användbarhet i form av en enkät på internet till kommun-, ekonomi-, utbildnings- och socialcheferna i alla kommuner har genomförts (Bilaga 3).

Hjälpmedelinstitutet har tillställt utredningen en skrivelse om de statistikbehov som finns inom hjälpmedelsområdet (Bilaga 9).

Utredningen har hållit ett seminarium med särskilt inbjudna deltagare där inledningsanföranden hölls av docent Sven Siverbo, Kommunforskning i Västsverige (KFi) och Handelshögskolan i Göteborg, och Martin Olauzon, tidigare huvudsekreterare i Ansvarskommittén.

Diskussioner har förts med anknytande utredningar, främst Förvaltningsutredningen (Dir. 2006:123) och Socialtjänstdatautredningen (Dir. 2007:92), och de avslutade utredningarna Ansvarskommittén och Att styra staten. Överläggningar har även skett med Statskontoret samt med Finansdepartementet och Socialdepartementet.

1.3 Betänkandets disposition

I kapitel 2, Användningen av statistik om kommuner och landsting, beskrivs översiktligt de viktigaste producenterna och användarna av statistiken över kommunsektorn. I kapitlet introduceras också begreppet 'kommunstatistik' för den statistik som tas fram över kommunernas och landstingens ekonomi och verksamhet som följer av, och återverkar på, kommunala beslut och aktiviteter. Påföljande kapitel 3, Ett kommunalt perspektiv på statistiksystemet, tar upp kommunstatistiken inom det statistiska systemet i stort. I kapitel 4 Brister i samverkan och samordning lägger jag fram den idémässiga grunden för förslagen i efterföljande kapitel: I kapitel 5 Utvecklad samverkan och samordning föreslår jag att kommunstatistiken utvecklas bl.a. genom organisatoriska åtgärder för ökad samordning på regerings- och myndighetsnivå samt partsgemensamma åtgärder för förbättrad samverkan mellan staten och kommunsektorn. I de tre därefter följande kapitlen föreslår jag Förbättringar av den ekonomiska kommunstatistiken i kapitel 6, Ny och förbättrad statistik om alternativa utförare i kapitel 7 samt Ny och förbättrad kommunal personalstatistik i kapitel 8. Förutsättningarna för att införa modern teknik för datafångst från kommuner och landsting tas upp i kapitel 9. I det avslutande kapitlet 10 beskrivs de effekter som förslagen väntas ha efter genomförande och vad de beräknas kosta.

Ett särskilt yttrande redovisas efter kapitel 10.

Betänkandets nio bilagor som huvudsakligen består av redogörelser för uppdrag är som sådana fristående, men i betänkandet refereras också fortlöpande till de olika bilagorna.

2 Användningen av statistik om kommuner och landsting

2.1 Avgränsning av begreppet kommunstatistik

Officiell och annan statistik redovisas ofta indelad efter geografi, sektor och bransch. Väl fungerande indelningar ökar statistikens användbarhet genom att anpassa den statistiska informationen till förhållanden som stämmer överens med hur beslut fattas av företag, myndigheter och medborgare. Det finns ett mycket stort antal indelningar av statistiken, och de statistikansvariga myndigheterna utvecklar och anpassar dessa löpande.

Många olika användare och intressen behöver regionalt redovisad statistik vilket gör att statistik som beskriver förhållanden i kommuner och landsting är en av de vanligaste indelningarna av statistik. Kommunerna är en nivå i den geografiska hierarkin fastighet – församling – kommun – län – riket. Kommun är också en administrativ enhet som sammanfaller med den geografiska indelningen. All statistik som redovisas på kommunnivå är inte därmed kommunstatistik i den mening som jag här använder detta begrepp. Med kommunstatistik menar jag främst sådan statistik som tas fram av de statistikansvariga myndigheterna och andra över kommunernas och landstingens ekonomi och verksamhet som följer av, och återverkar på, kommunala beslut och aktiviteter. Kommunstatistik är alltså sådan statistik som hör samman med kommuner och landsting som administrativa enheter och som redovisas med kommunal indelning.

Kommunala beslut och aktiviteter har två sorters upphov: obligatoriska uppgifter som staten ålagt kommuner och landsting, samt frivilliga uppgifter som kommuner och landsting själva åtagit sig. Alla typer av uppgifter är förenade med kommunala beslut och påföljande aktiviteter som i form av kommunal verksamhet ska styras, följas upp och utvärderas. Officiell och annan statistik är en

viktig källa för detta. Under rubrikerna 'ekonomisk statistik' och 'verksamhetsstatistik' samlar statliga myndigheter, och i viss utsträckning också Sveriges Kommuner och Landsting, in och publicerar statistik för dessa ändamål. Mina förslag avser denna statistik som i betänkandet hanteras med den samlande benämningen 'kommunstatistik'.

I detta kapitel gör jag en övergripande beskrivning av hur kommunstatistiken redovisas och används i dag utifrån denna avgränsning av 'kommunstatistik'.

2.2 Sveriges officiella statistik

I Lag om den officiella statistiken (SFS 2001:99) föreskrivs att officiell statistik ska finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning och att den därvid ska vara objektiv och allmänt tillgänglig. Av den kompletterande Förordningen om den officiella statistiken (SFS 2001:100) framgår vidare att också annan statistik än officiell får framställas på grundval av sådana uppgifter som samlats in för att göra officiell statistik, att statistikmyndigheterna i föreskrifter beslutar om verkställigheten av statistiken samt att regeringen beslutar om för vilka ämnes- och statistikområden det ska finnas officiell statistik. Den statistikansvariga myndigheten beslutar om statistikens innehåll och omfattning inom sitt statistikområde om inte något annat följer av ett särskilt beslut av regeringen.¹

Huvuddelen av kommunstatistiken finns inom ämnesområdena hälso- och sjukvård, offentlig ekonomi, socialtjänst, utbildning och forskning samt arbetsmarknad. Varje ämnesområde omfattar ett flertal statistikområden som vardera tilldelats en statistikansvarig myndighet.² De statistikansvariga myndigheterna för dessa områden är Socialstyrelsen, Skolverket och Statistiska centralbyrån samt Medlingsinstitutet som tillsammans med SCB är ansvarig för arbetsmarknadsstatistiken. Vidare är Statens Kulturråd ansvarig för statistik inom kulturområdet och Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) för statistik om transporter.

¹ Statistikmyndigheterna samlar också in och redovisar annan statistik som behövs för att följa upp verksamheten eller med anledning av regeringsuppdrag förutom den officiella statistiken. 'Statlig statistik' omfattar således mer statistik än den som har beteckningen Sveriges officiella statistik.

² Sveriges officiella statistik – årlig rapport för 2008. Rådet för den officiella statistiken. SCB 2009.

| Statistik över kommunsektorn. Utdrag från Förteckning över ämnesområden, statistikområden, statistikprodukter och statistikansvariga myndigheter 31 december 2008 | | | |
|---|--|--|---|
| Ämnesområde | Statistikområde | Produktnamn | Statistikansvar |
| Arbetsmarknad | Löner och arbetskostnader | Lönestrukturstatistik (landstingskommunal resp. primärkommunal), Konjunkturstatistik (kommuner resp. landsting), Konjunkturlöner (privat och offentlig sektor) | Medlingsinstitutet |
| Arbetsmarknad | Sysselsättning, Lönesummor | Kortperiodisk sysselsättningsstatistik, lönesummor, Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik, Kontrolluppgiftsbaserad lönesummestatistik | Statistiska centralbyrån |
| Hälsa- och sjukvård | Dödsorsaker | Dödsorsaker | Socialstyrelsen |
| Hälsa- och sjukvård | Hälsa o sjukdomar | Aborter, Amning, Cancer, Graviteter, förlossningar o nyfödda barn, Sjukdomar i sluten vård, Skador o förgiftningar behandlade i sluten vård, Hjärtinfarkter, Fosterskador o kromosonavvikelser, Läkemedelsstatistik | |
| Hälsa- och sjukvård | Hälsa- och sjukvård | Hälsa- och sjukvårdspersonal | |
| Kultur och fritid | Bibliotek | Folkbiblioteksstatistik, Skolbiblioteksstatistik, Kulturmiljövård, Museer, Samhällets kulturutgifter | Statens kulturråd |
| Nationalräkenskaper | Nationalräkenskaper | Nationalräkenskaper (detaljerade årsberäkningar, kvartal och preliminära årsberäkningar) Regionalräkenskaper, Satelliträkenskaper för hälsa- och sjukvård, Utgifter för det sociala skyddet i Sverige och Europa samt utgifternas finansiering | Statistiska centralbyrån |
| Offentlig ekonomi | Finanser för den kommunala sektorn | Kommunalskatterna, Kommunernas och landstingens finansiella tillgångar och skulder, Räkenskapsammandrag för kommuner och landsting, Offentligt ägda företag, Kvartalsutfall för kommuner och landsting, Finansiärer och utförare inom vården, skolan och omsorgen, Årsbok för Sveriges kommuner, | |
| Offentlig ekonomi | Taxering | Taxeringsutfallet | |
| Socialtjänst | Individ- och familjeomsorg | Familjerätt, Insatser för vuxna med missbruksproblem, Ekonomiskt bistånd (årsstatistik o kvartalsstatistik), Kommunal familjerådgivning, Missbrukarvård enligt LVM, Insatser för övriga vuxna, Insatser för barn och unga (mängduppgifter), Insatser för barn och unga enligt SoL och LVU | Socialstyrelsen |
| Socialtjänst | Stöd o service, funktionshindrade | Funktionshindrade personer - insatser enligt LSS | |
| Socialtjänst | Äldre- och handikappomsorg | Äldre - vård och omsorg (Kommunala insatser) Funktionshindrade personer (Kommunala insatser) | |
| Transporter och kommunikationer | Kollektivtrafik, samhällsbetalda resor | Färdtjänst och riksfärdtjänst | Statens institut för kommunikationsanalys |

| Ämnesområde | Statistikområde | Produktnamn | Statistikansvar |
|--------------------------|----------------------------|--|------------------|
| Utbildning och forskning | Skolväsande och barnomsorg | Grundskolan (slutbetyg, elever per 15 oktober), Gymnasieskolan (slutbetyg, elever per 15 oktober, Sökande och intagna), Komvux (elever, kursdeltagare och utbildningsresultat), Kostnader för förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning, Svenskundervisning för invandrare (elever, kursdeltagare, utbildningsresultat), Vuxenutbildning för utvecklingsstörda (elever per 15 oktober), Sär- och specialskolan (elever per 15 oktober), Registret över pedagogisk personal (lärarregistret), Ämnesprov årskurs 9: resultat, Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg (barn och personal per 15 oktober), Elever i kompletterande utbildningar | Statens skolverk |

Källa: Sveriges officiella statistik årlig rapport 2008. Rådet för officiell statistik. SCB.

De statistikansvariga myndigheterna meddelar inför varje verksamhetsår vilka statistikprodukter som ska ingå i deras statistikområden till Rådet för den officiella statistiken (ROS). Av Statistiska centralbyråns föreskrifter och allmänna råd för offentliggörande av officiell statistik³ framgår att varje statistikansvarig myndighet ska upprätta beskrivningar av statistiken som också omfattar en kvalitetsdeklaration. Den officiella statistiken ska offentliggöras så snart den är framställd och den statistikansvariga myndigheten avgör när statistiken är av sådan kvalitet att den kan offentliggöras. En lika behandling av användarna förutsätter att statistiken blir tillgänglig för alla användare vid samma tidpunkt. När officiell statistik görs tillgänglig ska den enligt lagen om den officiella statistiken vara försedd med beteckningen Sveriges officiella statistik (SOS) eller den symbol som finns för officiell statistik. Den statistikansvariga myndigheten ska redovisa uppgifter över planerade offentliggöranden av officiell statistik. Rådet för officiell statistik sammanställer en årlig publiceringsplan.

Statistiska centralbyrån publicerar officiell statistik dels på sin webbplats i tabellform och i Statistiska meddelanden (SM) för respektive statistikprodukt och ämnesområde, som ger en beskrivning av statistiken och dess huvudsakliga resultat, dels i årsböcker och andra mer övergripande sammanställningar över utvecklingen inom ett visst område. Statistiken redovisas även i SCB:s statistikdatabas som ger möjligheter till egna uttag av tabeller, diagram och redovisningsgrupper.

³ Statistiska centralbyråns föreskrifter och allmänna råd för offentliggörande m.m. av officiell statistik. SCB-FS 2002:16.

Skolverket publicerar den officiella statistiken per verksamhetsform och skolform. Statistiken publiceras i tabeller på riksnivå, länsnivå, kommunnivå och för special-, grund- och gymnasieskolan även på skolnivå. Tabellerna kompletteras med beskrivande texter som lyfter fram de viktigaste resultaten. Statistiken redovisas också i Skolverkets databaser SIRIS, SALSA och databasen för jämförelsetal.⁴

Socialstyrelsen klassificerar sin utgivning i olika dokumenttyper, varav en del är statistik. Statistik innebär att rapporten innehåller sifferuppgifter som beskriver läge, tillstånd och/eller utveckling. Viss statistik ingår i Sveriges officiella statistik (SOS) och är då indelad i tre serier: Socialtjänst, Hälsa och sjukdomar och Hälso- och sjukvård. Socialstyrelsen presenterar statistiken i olika kategorier: dels Sveriges officiella statistik där endast den officiella statistiken presenteras för olika statistikprodukter, dels för respektive ämne, där den publicerade statistiken är sorterad efter ämne såväl officiell som annan statistik, dels i statistikdatabaser där egna uttag kan göras.

2.3 Finanser för den kommunala sektorn – Räkenskapsammandrag för kommuner och för landsting

Inom statistikområdet Finanser för den kommunala sektorn publiceras statistik över kommunernas tillgångar och skulder, resultat, verksamhetskostnader, kommunalskatter, kommunägda företag m.m. Statistikområdet ger en samlad bild av kommunernas och landstingens ekonomiska ställning det senaste året och över längre tid. Den största statistikprodukten inom området är Räkenskapsammandraget för kommuner och landsting (RS) som detaljerat redogör för kommunernas och landstingens kostnader både totalt och för ett stort antal verksamheter. RS samlas in i två steg, dels Steg 1 som samlas in i februari och som omfattar det preliminära bokslutet från föregående år, dels Steg 2, som samlas in senare

⁴ Databas SIRIS = Skolverkets Internetbaserade resultat- och informationssystem. SALSA är ett analysverktyg för kommuners och skolors samlade betygsresultat i ett riksperspektiv.

under våren och omfattar det definitiva bokslutet med specificeringar bl.a. på olika verksamheter.⁵

Räkenskapssammandraget Steg 2 samlas in med elektroniska blanketter gjorda i Microsoft Excel.⁶ Särskilt RS-blanketten för kommuner är mycket stor med komplexa inre kontroller och samband mellan blankettens olika delar. Utöver resultaträkning och balansräkning finns för kommunerna avdelningar i blanketten för redovisning av olika slags kostnader och intäkter avseende driftredovisning, specificering av driftredovisning och motpartsredovisning, investeringsredovisning samt avdelningar för externa inkomster respektive externa utgifter. Avdelningarna är placerade i olika s.k. flikar i blanketten, dvs. i arbetsboken i Excel.

I Räkenskapssammandraget för landstingen är antalet avdelningar färre och består av resultaträkning och balansräkning, uppgifter från driftredovisningen, specificering av driftredovisningen, investeringsredovisning, motpartsredovisning och samt en avdelning för kapitaltjänstkostnader.

2.4 Nationalräkenskaperna (NR)

Den offentliga sektorn står för närmare 30 procent av Sveriges bruttonationalprodukt (BNP) sett till konsumtionen varav kommunsektorn står för en betydande del. Det är därför av stor vikt att SCB får ett bra statistikunderlag från kommuner och landsting när deras bidrag till BNP ska beräknas enligt NR⁷. NR-beräkningar följer FN-rekommendationerna för nationalräkenskaper, System of National Accounts (SNA) och den europeiska tillämpningen Europeiska nationalräkenskapssystemet (ENS95 – Council Regulation (EC) No 2223/96).

För att SCB ska kunna följa de internationella regelverken görs ett stort antal beräkningar. De beräkningar som utgår från kommunstatistik är i huvudsak reala och finansiella räkenskaper. De

⁵ Ekonomiska uppgifter om kommunernas ekonomi har samlats in sedan 1874. SCB samlade in landstingens räkenskapssammandrag t.o.m. räkenskapsåret 1972 varefter Landstingsförbundet samlat in uppgifterna. Efter 35 år på Landstingsförbundet/ Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) är insamlingen fr.o.m. 1 januari 2008 tillbaka hos SCB.

⁶ Kommuner och landsting är skyldiga att lämna uppgifter till den kommunala finansstatistiken enligt författning SCB-FS 2007:19, Statistiska centralbyråns föreskrifter om uppgifter till statistik om kommunernas och landstingens årliga bokslut, Räkenskapssammandraget.

⁷ SCB. De svenska nationalräkenskapernas (NR:s) statistiska system. Bakgrundsfakta till Ekonomisk statistik. 2007:5.

reala beräkningarna innehåller beräkningar av konsumtionsutgifter och sektorräkenskaper. Konsumtionsberäkningarna kan förenklat sägas vara det som används när den offentliga sektorns bidrag till BNP:s användningssida fastställs. Sektorräkenskaperna beräknas utifrån kostnader och intäkter som sedan resulterar i ett finansiellt sparande. Konsumtions- och sektorberäkningarna görs både för år och för kvartal. De årliga beräkningarna inkluderar en preliminär och en definitiv beräkning, ändamålsberäkning samt produkt-räkenskaper. De omfattar även regionala beräkningar, beräkningar av det sociala skyddet (ESSPROS), Hälsoräkenskaper (SHA) och Turistkontot.

De finansiella räkenskaperna resulterar i ett finansiellt sparande beräknat utifrån förändringar i stockuppgifter (balansräkningsuppgifter) och dessa beräkningar görs på år och per kvartal.

Det finns också en rad internationella rapporteringar som ska levereras till bl.a. EU och OECD, också enligt särskilda regelverk. En viktig rapportering för medlemsländer inom EU är den för Excessive Deficit Procedure (EDP) som sker två gånger per år (Council Regulation (EC) No 3605/93). Syftet med den rapporteringen är att bedöma om Sverige uppfyller konvergenskriterierna enligt Maastrichtöverenskommelsen.

2.5 Finansdepartementets prognoser

Finansdepartementets prognoser avseende kommunsektorn baseras bland annat på SCB:s beräkning av kommunal konsumtion, investeringar och finansiellt sparande enligt NR. Dessa beräkningar görs på SCB:s kvartalsundersökningar av kommunernas och landstingens ekonomi, vilka tidsmässigt fungerar relativt väl för det löpande prognosarbetet under året. Kvartalsundersökningarna är urvalsundersökningar och stäms av mot den årliga bokslutsstatistik för kommuner och landsting som samlas in genom Räkenskaps-sammandraget för kommuner respektive landsting (RS). Det är inte förrän vid årets tredje kvartalsundersökning som det senast föregående årets RS finns för denna avstämning, vilket är cirka tre månader för sent mot vad som behövs för Budgetpropositionen (BP). I dag utgörs prognosunderlaget till BP i augusti huvudsakligen av "NR-snabben", dvs. den preliminära NR-beräkningen av 2:a kvartalet.

2.6 Konjunkturinstitutet

Konjunkturinstitutet (KI) tar fram prognoser som används som beslutsunderlag för den ekonomiska politiken i Sverige samt analyserar den ekonomiska utvecklingen både i Sverige och internationellt med anknytning till detta. Fyra gånger per år publicerar KI rapporten 'Konjunkturläget' som är statistik i form av utfalls- och prognosdata över den svenska och internationella ekonomins utveckling. Publiceringen sker såväl på Internet som i tryckt form. De flesta uppgifterna är på årsbasis och prognoserna sträcker sig i allmänhet 2–3 år framåt i tiden. En del i rapporten Konjunkturläget avser offentliga finanser och omfattar 11 tabeller i tidsserier från 1993. Kommunsektorns finanser särredovisas i en tabell över det finansiella sparandet för primärkommuner och landsting samt inkomster och utgifter av olika slag. Uppgifterna bygger på officiell statistik och prognossiffrorna uppdateras fyra gånger per år i anslutning till publicering av Konjunkturläget. Siffermaterialet publiceras tre gånger per år som tryckt publikation med titeln "Analysunderlag".⁸

2.7 Regeringens skrivelse till riksdagen

I en årlig skrivelse lämnar regeringen en översiktlig redovisning av hur ekonomi och verksamhet i kommuner och landsting har utvecklats de senaste åren. Redovisningen av den ekonomiska utvecklingen innefattar i huvudsak utvecklingen de senaste åren av kommunsektorns andel i samhällsekonomin, resultatutvecklingen för kommuner och landsting, sysselsättningsutvecklingen samt utvecklingen av statliga bidrag till kommunsektorn och baseras i första hand på uppgifter från den officiella statistiken om kommunernas finanser och på NR.

Skrivelsen beskriver även utvecklingen i kommunala verksamheter, i första hand för de obligatoriska verksamheterna skola, vård och omsorg, i relation till de nationella mål som riksdagen och regeringen har formulerat. Redovisningen grundas på officiell statistik och görs för respektive verksamhetsområde och dess delområden på riksnivå samt med indelning enligt SKL:s kommungrupper.

⁸ www.konjunkturinstitutet.se/statistik/2009-01-07.

Publiceringen av skrivelsen sker i början på april året efter verksamhetsåret vilket innebär att de årtal som redovisas kan variera mellan olika statistikområden, bl.a. beroende på när den officiella statistiken finns tillgänglig. Finansdepartementet använder sig av RS Steg 1, dvs. statistiken över det preliminära bokslutet, för detta arbete. I skrivelsen 2007/08:102 skriver regeringen

Det finns i skrivande stund inte fullständiga uppgifter publicerade om kommunernas och landstingens ekonomi avseende 2007, varför redovisningen delvis är begränsad t.o.m. 2006. Redovisningen görs utifrån ett femårsperspektiv. Om uppgifter för 2007 finns publicerade redovisas perioden 2003–2007, i annat fall redovisas perioden 2002–2006.⁹

2.8 Kommunalekonomisk utjämning

Syftet med den kommunalekonomiska utjämningen är att åstadkomma likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner respektive landsting att bedriva sin verksamhet. I detta utjämnings-system görs årliga beräkningar för dels kommuner, dels landsting. Utjämningen består huvudsakligen av en inkomstutjämning som används som instrument för överföring av generella statliga bidrag till kommunsektorn samt av en kostnadsutjämning som syftar till att utjämna för strukturella behovs- och kostnadsskillnader.

För de verksamheter och kostnadsslag som omfattas av kostnadsutjämningen beräknas för varje kommun och landsting en standardkostnad enligt gällande beräkningsmodeller¹⁰. Beräkningarna grundas på i huvudsak officiell statistik från SCB (ekonomiska uppgifter från Räkenskapsammandrag för kommuner resp. landsting, befolkning, sysselsättning m.m.) och andra statistikansvariga myndigheter såsom Skatteverket (skatteunderlag), Skolverket (verksamhetsstatistik), Socialstyrelsen (verksamhetsstatistik) med flera. Underlag avseende anslag och uppräkningsfaktorer hämtas in från Regeringskansliet/finansdepartementet. Uppgifter från RS används för nivåbestämningar av standardkostnaderna på riksnivå, dels så att den riksgenomsnittliga standardkostnaden ligger på rätt

⁹ Regeringens skrivelse 2007/08:102. Utveckling inom den kommunala sektorn. 2008.

¹⁰ För 2009 beräknas standardkostnader för 10 delmodeller: Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, Förskoleklass och grundskola, Gymnasieskola, Individ- och familjeomsorg, Barn och ungdomar med utländsk bakgrund, Äldreomsorg, Befolkningsförändringar, Bebyggelsestruktur, Löner, Kollektivtrafik. För landstingen beräknas standardkostnader för Hälso- och sjukvård, Befolkningsförändringar, Löner samt Kollektivtrafik. SCB. Kommunalekonomisk utjämning och utjämning av LSS-kostnader.

nivå, dels så att storleksförhållandena mellan delmodellerna ska stämma.

LSS-utjämnings¹¹ är ett särskilt system för kostnadsutjämnings mellan kommuner för LSS-verksamhet vid sidan av den kommunalekonomiska utjämnings. Beräkningar för ett visst utjämningsår görs minst två gånger per år under året före utjämningsåret, dels en gång i september då preliminärt utfall redovisas, dels i december då utfall redovisas. Utfallet i december är underlag för Skatteverkets preliminära beslut om bidrag och avgifter. Om en kommun eller ett landsting påtalar ”brister och oriktiga uppgifter i underlaget för beslutet” kan beräkningar göras en tredje gång för samma utjämningsår (reviderat utfall).

I beräkningarna av underlaget för LSS-utjämnings hämtas uppgifter om antalet LSS-insatser från Socialstyrelsens årliga statistik medan uppgifter om kostnader för LSS hämtas från SCB:s Räkenskapssammandrag för kommuner. Från RS hämtas uppgifter dels på riksnivå för beräkning av riksgenomsnittliga och totala kostnader, dels på kommunnivå som underlag för beräkning av kostnadsskillnader på grund av skillnader i behov av stöd och service. Eftersom RS-uppgifterna gäller för verksamhetsåret två år före utjämningsåret, görs uppräknings till utjämningsåret med hjälp av nettoprisindex (NPI).

För att beräkningarna i utjämningsystemen ska bli så tillförlitliga som möjligt är det viktigt att statistiken som ligger till grund för beräkningsunderlaget svarar mot de krav på kvalitet och tillgänglighet som gäller för den officiella statistiken.

Regelverket för den kommunalekonomiska utjämnings finns i lag (SFS 2004:773) om kommunalekonomisk utjämnings, och regelverket för LSS-utjämnings i lag (SFS 2008:342) om utjämnings av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade.

2.9 Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) publicerar övergripande rapporter över läget och utvecklingen i kommunsektorn. I de ekonomirapporter som redovisas två gånger per år ger SKL sin bedömning av den aktuella ekonomiska situationen och utvecklingen under de kommande åren för kommuner och landsting. Som

¹¹ Utjämnings för kostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

underlag för bedömningarna utgår SKL från uppgifter från Räkenskapsmyndigheten för kommuner respektive landsting tillsammans med officiell statistik avseende Sveriges ekonomi, befolkning, arbetsmarknad samt verksamhetsstatistik för de kommunala verksamheterna.

SKL publicerar även med jämna mellanrum mer långsiktiga analyser av behov och resurser för kommunsektorns verksamhet. Betydelsen av en sammanhängande kommunstatistik påvisas till exempel i SKL:s analys av välfärdens utveckling där uppmätta samband tillsammans med en framtidsbedömning av faktorer som historiskt haft betydelse skapar en bas för prognoser. Analyser av utvecklingen som spänner över längre tidsspann används som underlag för prognoser av framtidens resursbehov. Brister i statistiken, särskilt tillförlitliga och sammanhängande uppgifter om hur kommunernas och landstingens kostnader för olika verksamheter har utvecklats, försvårar bedömningen av framtidens behov och resurser inom den offentligt finansierade välfärden¹².

Sveriges Kommuner och Landsting publicerar också regelbundet rapporter som bygger på kommunstatistik från SCB, Socialstyrelsen, Skolverket och SKL över läget och utvecklingen för de verksamheter som kommuner och landsting ansvarar för. Exempel på sådana rapporter är Statistik om hälso- och sjukvården, Regional utveckling – verksamhet och ekonomi i landsting och regioner, Svensk sjukvård i internationell jämförelse, Äldreomsorg och hälso- och sjukvård under 1990-talet, Aktuellt om skola och förskola samt rapporter över Kommunal personal respektive Landstingsanställd personal.

2.10 Publicering av nyckeltal

Stora delar av kommunstatistiken publiceras också i form av nyckeltal eller jämförelsetal som ett komplement till den reguljära statistikredovisningen. I sådana nyckeltal normeras värdet på ett sådant sätt, till exempel ”per invånare”, ”per invånare 65 år och äldre”, ”per elev”, att uppgifterna kan jämföras på lika villkor mellan kommunerna.¹³ Publiceringen skedde tidigare främst i tryckt form medan den numera vanligen sker i databaser som är

¹² Välfärdsmysteriet? Kommunsektorns utveckling 1980–2005. Per-Lennart Börjesson. Sveriges kommuner och landsting. 2008.

¹³ Begreppen nyckeltal och jämförelsetal används i det följande synonymt.

tillgängliga på internet. De första publikationerna med jämförelsetal kom i slutet på 1980-talet i serien Kommunala jämförelsetal som gavs ut av Svenska kommunförbundet. År 1988 kom Jämförelsetal för barn- och äldreomsorg som tagits fram av Svenska kommunförbundet och den första utgåvan av Vad kostar verksamheten i Din kommun jämfört med andra kommuner, som producerades av Kommunförbundet och SCB. Jämförelsetal för Skolväsendet publicerades 1989 i ett samarbete mellan Svenska kommunförbundet, Skolöverstyrelsen och SCB.

De statistikansvariga myndigheterna tillhandahåller jämförelsetal grundade på den statistik de samlat in från kommuner inom sitt verksamhetsområde. Skolverket redovisar sina jämförelsetal i Jämförelsetal för skolhuvudmän. Socialstyrelsen redovisar Jämförelsetal för socialtjänsten och i Äldreguiden. Statistiska centralbyrån redovisar dels, tillsammans med Sveriges Kommuner och Landsting, jämförelsetal från Räkenskapsammandragen i Vad kostar verksamheten i Din kommun (VKV) och dels jämförelsetal för kommuner och landsting grundade på officiell statistik och beräkningar av utjämningssystemet i Årsbok för Sveriges kommuner.

Nyckeltal grundade på statistik från de statistikansvariga myndigheterna har också samlats i andra databaser utanför myndigheterna för att tillgodose särskilda syften. Bland annat har ett syfte varit att samla nyckeltal från olika sektorer och därigenom öka tillgängligheten och möjligheterna att enkelt göra sektorsövergripande beskrivningar och jämförelser av kommuner och landsting. Ett annat syfte har varit att för en begränsad samling nyckeltal inom sektorn också kunna använda vissa analysverktyg som är inbyggda i databasen. SKL:s databas WebOr är det tidigaste exemplet på en sådan samling av jämförelsetal för verksamheter som bedrivs av kommuner, och omfattar såväl jämförelsetalen i Vad kostar verksamheten i Din kommun som nyckeltal från andra insamlingar om de kommunala verksamheterna. SKL, som tidigare svarade för största delen av statistikinsamlingen för hälso- och sjukvården, publicerar också såväl statistikuppgifter som jämförelsetal från den officiella statistiken och från olika kvalitetsregister i databasen Sjukvårdsdata i fokus.

Kommundatabasen, som drivs av Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA), samlar i dag dels drygt 250 nyckeltal som bygger på officiell statistik för alla kommuner och landsting, dels cirka 400 nyckeltal under utveckling som bygger på uppgifter från olika projekt i kommuner och landsting som med hjälp av statistik

belyser kvalitet och resultat inom verksamheten. Nyckeltalen under utveckling finns inte alltid för alla kommuner/landsting eller i tidsserier. Nyckeltalen från de två delarna kan redovisas i samma diagram eller tabell.

De uppgifter som redovisas i form av nyckeltal eller jämförelsetal är inte självklart officiell statistik även om de i många fall bygger på uppgifter som är officiell statistik. Det är bara den statistikansvariga myndigheten som har rätten att sätta beteckningen Officiell statistik på de uppgifter som redovisas. En användare har inte rätt att sätta beteckningen Sveriges officiella statistik på en statistisk storhet som vidarebearbetats av användaren.¹⁴ Nyckeltal är beräknade statistiska storheter eftersom en statistikuppgift dividerats med en annan. De nyckeltal som redovisas under liknande namn, t.ex. kostnader per invånare för skolan, kan också skilja sig åt mellan olika databaser genom att olika delverksamheter räknats in i begreppet skolan eller att olika kostnadsbegrepp används. Tydliga definitioner är därför av största vikt eftersom enskilda kommuner och landsting i sina jämförelser med andra ofta använder nyckeltal av olika slag.

2.11 Öppna jämförelser

Öppna jämförelser har blivit ett samlingsnamn för statistik som presenteras med syfte att underlätta jämförelser inom kommuner och landsting. Rapporter om Öppna jämförelser inom Hälso- och sjukvården har tagits fram av Sveriges Kommuner och Landsting och Socialstyrelsen i samverkan. Sveriges Kommuner och Landsting har dessutom tagit fram rapporter med Öppna jämförelser inom Grundskola, Gymnasieskola, Äldreomsorg samt Trygghet och säkerhet.

I jämförelserapporterna strävar man efter att redovisa sådan statistik om verksamheterna som belyser verksamhetens kvalitet och resultat. I de Öppna jämförelserna om Hälso- och sjukvården publiceras därför ett stort antal nyckeltal på landstingsnivå från landstingens kvalitetsregister och från annan statistik som inte ingår i den officiella statistiken. Även de övriga Öppna jämförelserna omfattar statistik som finns på kommunnivå, åtminstone

¹⁴ Riktlinjer för beslut och omfattning av den officiella statistiken. Bilaga 7. Sveriges officiella statistik – årlig rapport för 2007. Rådet för den officiella statistiken. SCB. 2008.

för ett flertal kommuner, som kan ses som indikatorer på kvalitet och resultat av verksamheten.

Socialstyrelsen har i sitt uppdrag från regeringen också börjat utveckla öppna jämförelser inom vården och omsorgen om äldre.¹⁵ Utvecklingen av mått och nyckeltal till dessa jämförelser bedrivs i samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting.

2.12 Jämförelseprojektet

Sveriges Kommuner och Landsting driver enligt uppdrag från regeringen ett treårigt projekt som fått namnet Jämförelseprojektet. Projektets primära syfte är att ta fram effektiva arbetsmodeller för kommunerna, där jämförelser i olika nätverk leder till praktiska förbättringar i verksamheterna. Inriktningen är också att finna samband mellan kostnader och kvalitet, vilket ökar kraven på samordning av ekonomisk statistik och verksamhetsstatistik. Vidare är ambitionen att skapa en arbetskultur i kommunerna, där kontinuerliga jämförelser blir ett bestående inslag i deras förbättringsarbete.

Jämförelseprojektet bedrivs i form av lokala nätverk på kommunledningsnivå där varje nätverk omfattar sex till tio kommuner. Nätverken föreslås genomföra undersökningar inom minst två områden som exempelvis kan vara grundskola, äldreomsorg, tillgänglighet eller motsvarande per år. Vilka områden som ska undersökas bestäms av respektive nätverk. Det är också upp till varje nätverk att bestämma vilka kostnads- och kvalitetsmått som ska användas i undersökningarna. De mått som tas fram och kommer till användning i flera nätverk kan sedan fortsätta att utvecklas genom publicering i t.ex. Kommundatabasens del med nyckeltal under utveckling eller i Öppna jämförelser.

För landstingens del genomförs utvecklingsprogrammet 'Mäta för att leda'. Programmet som riktar sig till landstingens tjänstemannaledning tar sin utgångspunkt i arbetet med Öppna jämförelser.

¹⁵ Öppna jämförelser inom vården och omsorgen om äldre. Verksamhetens kvalitet. Lägesrapport. Socialstyrelsen. 2007.

2.13 Rådet för främjande av kommunala analyser

Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) är en ideell förening bildad av staten och Sveriges Kommuner och Landsting i samarbete. Rådets uppgift är att främja jämförelser mellan kommuner och landsting och främja analyser av kommuners och landstings verksamheter och förhållanden. Bland annat förvaltar och utvecklar RKA Kommundatabasen och medverkar i det nationella Jämförelseprojektet.

RKA publicerar också rapporter som visar hur nyckeltal kan användas för att belysa frågor av relevans för kommuner och landsting, och för att stödja uppföljningen av verksamheterna. Exempel på sådana rapporter är serien *Skapa resultat med nyckeltal* som publicerats i en övergripande metoddel samt separata tillämpningar för äldreomsorg, grundskola, gymnasieskola och förskola.

2.14 Forskning

Kommunstatistik bidrar med underlag till den kommunforskning som bedrivs vid landets universitet och högskolor. Forskningsanvändningen är också en stor utvecklingspotential för den officiella statistiken inom kommunsektorn som helhet och också inom de olika verksamhetsområdena. Den forskning inom kommunsektorn som avser kommuner och landsting som huvudmän sker oftast i anslutning till företagsekonomiska och samhällsvetenskapliga institutioner som t.ex. vid Institutet för kommunal ekonomi (IKE) vid Stockholms universitet eller i forskningsinstitut tillsammans med kommuner i området, t.ex. Kommunforskning i Västsverige (KFi), Kommunstrategiska studier (CKS) i Linköping och Rådet för Kommunal Ekonomisk Forskning och Utbildning (KEFU) i Lund.

En stor del av den forskning som använder kommunstatistik som utgångspunkt för mer fördjupade analyser gäller de olika kommunala verksamheterna, t.ex. vård, omsorg, och skola, men även forskning inom större politikområden som arbetsmarknad och nationalekonomi använder och bidrar därmed till att utveckla kommunstatistiken.

3 Ett kommunalt perspektiv på statistiksystemet

3.1 Kommunstatistik – ett samlande begrepp

Kommunstatistik i betydelsen insamling och redovisning av statistik med särskilt fokus på kommunsektorns styrning och uppföljning är inte i dag ett eget område inom det statliga statistiksystemet. Statistik som berör kommunala verksamheter redovisas separat för respektive sektor, t.ex. utbildning, omsorg, sjukvård, sysselsättning etc. där kommuner och landsting är en redovisningsnivå för sektorsstatistiken.¹ Sektoriseringen av samhället genom en ur kommunal synvinkel svåröverskådlig statlig myndighetsstruktur diskuteras ingående av Ansvarskommittén med avseende på kommunernas och landstingens därigenom fragmenterade relation till staten. Sektoriseringen gör det svårt både att styra och att vara styrd.

Ansvarskommittén pekade på två huvudsakliga vägar för att förbättra statens styrning av kommuner och landsting: professionalisering och normering. Båda vägarna är nära kopplade till väl fungerande informationsförsörjning och kommittén föreslog att en särskild utredning borde tillsättas för att skapa denna. I argumenteringen skrev kommittén:

Vägledande bör då vara att det i framtiden ska finnas ett informationsunderlag som ger ett samlat perspektiv på den kommunala sektorns verksamheter snarare än den, ofullständiga och i stora stycken sektorsfärgade bild som står till buds i dag.²

¹ Ett undantag är den samordnade kommunala finans- och fattigvårdsstatistik som enligt beslut av Kunglig Maj:t 1874 kommunerna är skyldiga att lämna till Tabellverket (Statistiska centralbyråns föregångare) på fastställda formulär. Dagens Räkenskapssammandrag för kommuner (RS) är en fortsättning på detta.

² SOU 2007:11 Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relation.

Jag instämmer i denna syn på hur statistiken över kommunsektorn borde vara beskaffad. I föregående kapitel, Användningen av statistik om kommuner och landsting, introducerade jag begreppet 'kommunstatistik' till stöd för en övergripande genomgång av hur statistik om kommuner och landsting används. Där ges begreppet betydelsen statistik som följer av kommunernas och landstingens beslut och aktiviteter, men kommunstatistikens egenskaper i övrigt angavs inte. Genom att nu tillföra styrningsdimensionen kan 'kommunstatistik' preciseras ytterligare:

Kommunstatistik är den statistik som beskriver kommunernas och landstingens verksamhet till stöd för nationell och lokal styrning och uppföljning.

Detta innebär att "klassisk" sektorsstatistik mycket väl kan vara kommunstatistik, men också att sektorsstatistik inte fullt ut kan tillmötesgå styrningens behov av en sektorsövergripande bild av verksamheten och de beslutssituationer som kommunerna och landstinget står inför. Detta gäller både ur statens perspektiv och ur det lokala perspektivet. Behovet av sektorsövergripande information föranleds av att kommunsektorn är en sektor som "går på tvärs" mot den statliga sektorsindelningen. Det kommunala beslutsfattandet sker i en ordning som inte följer den statliga indelningen varför kommunala vägval och prioriteringar måste stödjas av både sektorsinformation och av helhetsbilder.

Med denna betydelse hos begreppet 'kommunstatistik' lägger jag i betänkandet ett antal förslag som syftar till att samordna och förena ekonomisk statistik och verksamhetsstatistik från de olika sektorerna till en mer effektiv informationsförsörjning till stöd för kommunal styrning och uppföljning nationellt och lokalt.

I detta kapitel gör jag en genomgång av hur dagens statistik över kommunsektorn växt fram och var den står i dag i förhållande till en fullgånngen kommunstatistik.

3.2 Ökande informationsbehov kräver ny ordning för den statliga statistiken

Den reform av den statliga statistiken som genomfördes under första delen av 1990-talet avslutade en epok i den statliga statistikens historia som under tre decennier inneburit att SCB tagit

fram i princip all statlig statistik. I takt med välfärdsstatens allmänna utveckling från början av 1960-talet hade allt större satsningar gjorts för att tillgodose de olika användarnas behov av statistik. Finansieringen av den snabbt växande statliga statistiken blev därmed en central och svår fråga. SCB måste i varje anslagsframställan väga samhällets och användarnas nytta av olika statistikprodukter mot varandra för att inte ”spränga budgetramen”. Under 1980-talet ändrades därför beslutsordningen för SCB:s anslagsfinansiering så att statistik inte längre skulle vägas mot annan statistik, utan varje statistikgren skulle istället ställas i relation till andra verksamheter inom det sakområde som statistiken berörde. Fackdepartementen fick ett beredningsansvar för denna avvägning inom sakområdena.

Problemen med prioriteringar av den statliga statistiken kvarstod dock. År 1988 konstaterade en intern arbetsgrupp inom regeringskansliet att det i praktiken var mycket svårt att omprioritera mellan olika statistikområden. Såväl kontakterna inom regeringskansliet som med SCB upplevdes som krångliga och tidsödande. Ansvarsfördelningen mellan det dåvarande Civildepartementet, som SCB då sorterade under, och övriga departement var dessutom oklar. Samma år genomförde Riksrevisionsverket (RRV) en förvaltningsrevision av SCB:s verksamhet. I rapporten gör RRV den sammantagna bedömningen

att effektivitetsproblemen i den statliga statistikproduktionen bäst löses genom en förändrad arbets- och ansvarsfördelning mellan SCB och övriga statliga myndigheter i riktning mot en ökad decentralisering av ansvaret för statistikens inriktning och innehåll.³

3.3 Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken – statistikreformen 1992

1990 tillkallades en särskild utredare för att se över den statliga statistikens styrning, finansiering och samordning. Enligt kommittédirektivet (Dir. 1990:68) skulle översynen leda dels till att användarna får ett större inflytande över statistikens inriktning och innehåll, dels till att styrningen och finansieringen av den statliga statistiken görs mer effektiv. Vidare angavs att den statliga

³ Uppgifterna är hämtade från: Ulf Jorner. Summa summarum. SCB:s första 150 år. SCB. 2008.

statistiken och annan offentlig statistik bör tillgodose både allmänhetens och samhällsorganens behov av information och kunskaper.

Utredningen framhöll särskilt följande behov som den statliga statistiken bör tillgodose:⁴

- Statistiken ska tjäna som underlag för styrning av verksamheter, varvid användarna främst är regering och riksdagen, beslutande kommunala organ, statliga och kommunala myndigheter och institutioner, företag m.fl.
- Statistiken ska beskriva samhället och ge underlag för samhällsdebatten, varvid de främsta användarna är politiker, massmedier, organisationer och allmänheten men även internationella organisationer och organ.
- Statistiken ska ge underlag för forskning och utveckling i såväl offentlig som privat regi.
- Statistiken ska kunna utgöra objektiv information som underlag för förhandlingar, branschbedömningar m.m. som annars skulle vara svår att framställa och få allmänt accepterad.

Mot bakgrund av förslagen i betänkandet av 1990 års statistikutredning att ”styrningen av statistikproduktionen delegeras så långt som möjligt till huvudansvarig myndighet” antog riksdagen hösten 1992 en principproposition som föreslog att den del av SCB:s statistik som har en huvudanvändare och som är starkt sektorsanknuten ska läggas ut på sektorsmyndigheterna medan SCB har kvar ansvaret för statistik som griper över flera sektorer och saknar entydig huvudanvändare, samt statistik där det finns partsintressen inblandade. SCB ska också svara för metodutveckling, statistisk samordning, samordnad publicering m.m.

3.4 Genomförande av statistikreformen 1992–1994

Riksdagen antog i allt väsentligt förslagen från statistikutredningen 1992 och en kommitté tillsattes för att genomföra förslagen. Kommittén gavs lämpligt nog benämningen Genomförandekommittén.

⁴ Effektivare statistikstyrning. Den statliga statistikens finansiering och samordning. SOU 1992:48. Betänkande av 1990 års statistikutredning. 1992.

Statistikansvariga myndigheter ges ansvar för officiell statistik

Efter en genomgång av den statliga statistikproduktionen föreslog Genomförandekommittén att statistisk information avseende 22 ämnesområden skulle ingå i Sveriges officiella statistik.⁵ Varje ämnesområde är uppdelat i en eller flera undergrupper, angivna i termer av statistiska beskrivningar av samhällsområden och samhällsfenomen. Redovisningen byggde i stort på den befintliga grupperingen av den officiella statistiken. Däremot gjordes ingen närmare precisering av statistiken i termer av ingående variabler, redovisningsnivåer, frekvens etc. utan detta överlämnades till respektive ansvarig myndighet att göra. Huvuddelen av undergrupperna betraktades som sektorsspecifika och för varje uppräknad indelning angavs också föreslagen ansvarig myndighet.⁶

De flesta sektorsmyndigheter som föreslogs bli statistikmyndigheter var stora myndigheter med en rad uppgifter inom givna samhällssektorer. Myndigheterna hade ansvar för uppföljning, utvärdering och informationsspridning inom sakområdet och även uppgifter av mer beslutande karaktär som tillståndsgivning och annan myndighetsutövning. Skolverket och Socialstyrelsen är exempel på sådana myndigheter där ett tillkommande statistikansvar ansågs kunna fungera som ett komplement till myndighetens uppgifter i övrigt.

I sektorsansvarig myndighets beställarsansvar för officiell statistik låg enligt Genomförandekommittén att ansvara för att:⁷

- Statistiken tas fram i enlighet med olika användares önskemål under beaktande av föreskrifter i lagar och förordningar, samt internationella överenskommelser. Detta innebär bl.a. att bestämma statistikens innehåll, form, frekvens och övriga produktionskrav.
- Statistiken löpande utvecklas och anpassas/omprövas i enlighet med samhällsbehoven.

⁵ Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. Genomförandekommitténs slutbetänkande. SOU 1994:1.

⁶ Skolverket hade redan från och med budgetåret 1992/93 fått ansvaret för skolstatistiken i enlighet med Ds 1991:43. Ett resultatorienterat uppföljningssystem för skolsektorn. Utbildningsdepartementet.

⁷ De myndigheter som tilldelades ansvar för officiell statistik kallades de första åren för beställarmyndigheter eftersom de förutsattes beställa statistik från SCB som statistikproducent. Med åren kom allt fler av myndigheterna att konkurransutsätta statistikproduktionen och beteckningen beställarmyndighet ändrades till statistikansvarig myndighet (SAM).

- Statistiken utformas så att uppgiftslämnandet så långt som möjligt begränsas och förenklas.
- Statistiken granskas och kvalitetskontrolleras före publicering.
- Statistiken görs allmänt tillgänglig och att användarna kan få upplysningar om statistikens innehåll.

SCB föreslogs få tre roller som omfattar förvaltningsuppgifter, eget statistikansvar för viss anslagsfinansierad statistik och uppdragsverksamhet. Inom ramen för förvaltningsuppgifterna föreslog kommittén att SCB skulle ansvara för bl.a. information och statistiktjänst, nationell statistiksamordning (standarder, nomenklaturfrågor m.m.), internationellt statistiksamarbete, grundläggande metodutveckling samt centrala statistiska databaser.

3.5 Utvärdering av statistikreformen 1998

Enligt förslag från Genomförandekommittén skulle statistikreformens effekter utvärderas efter ett antal år och en särskild utredare tillsattes 1998.⁸ Utredningen ansåg att verksamheten med den statliga statistiken efter statistikreformen i det stora hela fungerat bra, men fortsatta förbättringsmöjligheter förs fram:

Samordning av den officiella statistiken – brister

Ett kvarvarande problem rörde samordningen och överblicken av det officiella statistiksystemet. Utredningen föreslog därför att regeringen föreskriver att ett råd för Sveriges officiella statistik inrättas samt att ett kontor inrättas som en förstärkning av det Tillsynskansli med internationellt sekretariat som fanns vid SCB.⁹ Den stärkta samordning som ansågs behövas innefattade en granskning av hur olika myndigheter skötte olika delar av sitt statistikansvar, stimulans till erfarenhetsutbyte mellan de statistikansvariga myndigheterna och information mellan statistiksystemets myndigheter. Vidare pekade utredningen på att en ökad överblick

⁸ Statistikreformen – utvärdering och förslag till utveckling. Betänkande från utredningen om utvärdering av statistikreformen SOU 1999:96.

⁹ Detta råd kom att förverkligas i och med inrättandet av Rådet för den officiella statistiken inrättades vid SCB 2002.

skulle innebära bättre möjligheter för statsmakterna att initiera omprioriteringar mellan olika statistikområden.

Användarinflytande – förbättrat

Utredningen såg också som den mest påtagliga positiva effekten av reformen att användarinflytandet har ökat på många områden. Detta har också lett till ökad kvalitetskontroll, relevans och användning. För de myndigheter som fick ett statistikansvar har detta ansvar medfört en ökad användning av statistiken i deras uppgifter som uppföljning, utvärdering, analys och informations-spridning. De statistikansvariga myndigheterna Skolverket och Socialstyrelsen har inrättat användarråd. Likaså har SCB inrättat användarråd för de mer övergripande statistikområden där de har ett statistikansvar.

Flexibilitet och förändringar av statistiken – bättre inom men sämre mellan statistikområden

Utredningen pekade på att några stora förändringar i den statliga statistikens inriktning och omfattning inte hade skett. Däremot hade inom statistikområdena förekommit förändringar vad gäller inriktning och detaljeringsgrad med avseende på insamlingsmetoder och belysta delområden. Möjligheterna att omprioritera och anpassa statistiken till nya behov hade ökat inom sektors-myndigheternas ansvarsområden.

Statsmakternas möjligheter att omfördela medel mellan olika myndigheters statistikområden hade minskat vilket innebär att det i första hand endast var möjligt att prioritera mellan de statistikområden som faller under SCB:s ansvar.

Tillgängligheten – bör fortsatt förbättras genom Sveriges statistiska databaser (SSD)

Tillgängligheten av den officiella statistiken hade förbättrats vilket delvis ansågs bero på statistikreformen men kanske främst på den tekniska utvecklingen. Utredningen ansåg att det var av stor vikt att all statlig statistik, inklusive bakomliggande register och metadata, görs tillgänglig på ett entydigt och samlat sätt. Sveriges

statistiska databaser (SSD), som numera benämns SCB:s statistikdatabas, är avsedda att fungera som detta sammanhållande instrument, och utredningen ansåg att utvecklingen av SSD måste drivas på i samarbete med de statistikansvariga myndigheterna. Vid sidan av SSD kunde de statistikansvariga myndigheterna göra sin statistik tillgänglig på andra sätt som motiveras av användningen.

3.6 Kommunstatistik efter statistikreformen – viss samordning och nyckeltal

Statens uppgiftsinsamling från kommuner och landsting ökar men samordning saknas

Under 1990-talet utökades kommunsektorns ansvar för välfärdstjänster, bl.a. genom kommunaliseringen av skolan, vilket medförde ett ökat behov från riksdag och regering att kunna följa och styra utvecklingen i den kommunala sektorn. Statliga verk och myndigheter samlade kontinuerligt in uppgifter från kommuner och landsting för den nationella uppföljningen. Statskontoret visade i en rapport att myndigheterna riktade 166 återkommande insamlingar som till största delen avsåg uppföljning av nationella mål och ekonomisk uppföljning.¹⁰ 1996 tillkallades därför en särskild utredare för att ge förslag som skulle förbättra kvalitet och jämförbarhet i de uppgifter som samlades in från kommuner och landsting så att utvecklingen av kommunsektorn bättre kunde följas. Uppföljningen skulle i första hand avse de områden för vilka kommunerna fått ett direkt lagstiftat ansvar av staten och avse resultaten.¹¹

Utredningen lade förslag till en gemensam struktur för verksamhetsindelning av både ekonomisk statistik och verksamhetsstatistik, samt förslag till nyckeltal för en övergripande uppföljning av den kommunala verksamheten som avsågs tillgodose de olika intressenternas grundläggande informationsbehov. Den struktur som föreslogs avsåg också samordnad uppgiftsinsamling vad gäller definitioner av termer och begrepp och att insamlingarna samordnas tidsmässigt med varandra. De insamlade uppgifterna skulle systematiseras i ett gemensamt kommunalt statistiksystem, en kommunal databas.

¹⁰ Statens uppföljning från kommunerna. Statskontoret 1995:1.

¹¹ Statens uppgiftsinsamling från kommuner och landsting (SOU 1996:179).

Utredningen framhöll att en tydlig ansvarsfördelning mellan den statliga och kommunala nivån krävs för att den offentliga verksamheten ska fungera väl. Riksdag och regering har det övergripande ansvaret för samhällsutvecklingen medan kommuner och landsting har ansvaret för hur verksamheten utformas, för lokala prioriteringar och mål inom ramen för lagstiftningen och den kommunala självstyrelsen. Staten styr kommuner och landsting i huvudsak genom att formulera de nationella målen, fastställa nivån på statsbidrag och ange de formella ramar som reglerar den kommunala verksamheten. Styrningen bör vara resultatriktad. Övergången till generella statsbidrag innebär att staten främst kontrollerar omfattningen av kommunsektorns verksamhet än dess exakta fördelning mellan verksamheter.

En kommunal databas börjar ta form

År 1999 startade ett projekt inom Finansdepartementet med uppgift att ta fram förslag till en kommunal databas med uppgifter som beskriver vad kommunerna gör, hur mycket det kostar och vilka effekter verksamheten ger. Syftet med projektet var främst att förbättra möjligheterna till en samlad uppföljning av kommunernas verksamhet såväl för statens uppföljning av sektorn som kommunernas egen uppföljning och utvärdering av sin verksamhet. I projektet deltog representanter för Regeringskansliet, statliga myndigheter, enskilda kommuner och Svenska kommunförbundet. Projektet föreslog en databas med cirka 200 nyckeltal och mått som beskriver kommunernas obligatoriska verksamheter ur tre perspektiv: volym (prestationer, omfattning), ekonomi (kostnader per person, avgiftsfinansieringsgrad m.m.) och kvalitet (resultat och måluppfyllelse). Projektet underströk att den kommunala databasen inte ersätter utan bidrar till utvecklingen av den sektorsvisa uppföljningen.¹²

¹² Snabbt och riktigt, utvalt och viktigt – förslag till en kommunal databas. Ds 2008:48. Finansdepartementet. 2000.

*Rådet för kommunala analyser (RKA) tillsätts och skapar
Kommundatabasen (KDB)*

År 2000 tillkallades en särskild utredare för att hantera den fortsatta utvecklingen av en kommunal databas samt vissa frågor som gällde tvärspektoriell uppföljning och utvärdering av kommunal verksamhet. Utredningen föreslog att 157 nyckeltal som beskriver kommunens verksamheter i volym-, ekonomi- och kvalitetsmått skulle göras tillgängliga i en databas på Internet. De föreslagna nyckeltalen hämtas från redan existerande uppgiftsinsamlingar för vilka respektive sektorsmyndighet även fortsättningsvis ansvarar, dvs. inga förändringar i statistikansvaret föreslogs. Nyckeltalen var avsedda att användas främst av kommunledningar för uppföljning och styrning. För att inrätta kommundatabasen föreslogs att ett råd bildas i form av en kommitté.¹³

År 2002 tillkallade regeringen en kommitté med uppgift att skapa och driva en kommunal databas på Internet. Uppdraget omfattade också att främja användandet av databasen och att utveckla nya nyckeltal för kommuner och landsting. Enligt uppdraget skapade och tillhandahöll kommittén en databas tillgänglig för alla utan kostnad på Internet. De cirka 200 nyckeltalen som togs fram bygger på officiell statistik och är utvalda och konstruerade ur ett sektorsövergripande ledningsperspektiv. Grundläggande analyser av och jämförelser mellan kommuner och landsting kan göras direkt i Kommundatabasen avseende verksamheternas omfattning, kvalitet, kostnader och finansiering. Kommittén föreslog att en ideell förening, bildad och finansierad till hälften av vardera staten och Sveriges kommuner och landsting, övertar och vidareutvecklar databasen efter att kommittén slutfört sitt uppdrag.¹⁴

År 2005 bildades den ideella föreningen Rådet för främjande av kommunala analyser av staten och SKL och föreningen övertog såväl förkortningen RKA som Kommundatabasen från RKA-utredningen.

¹³ www.kommundatabas.NU/. Betänkande av Utredningen för en fortsatt utveckling av en kommunal databas m.m. SOU 2001:75. 2001.

¹⁴ Jämförelsevis. Styrning och uppföljning med nyckeltal i kommuner och landsting. Betänkande av Rådet för kommunala analyser och jämförelser. SOU 2005:110. 2005.

Rådet för den officiella statistiken (ROS)

Enligt förslag i utredningen om utvärdering av statistikreformen inrättades ett Råd för den officiella statistiken (ROS) vid SCB 2002. ROS består av sju ledamöter som är chefer för statistikansvariga myndigheter med SCB:s generaldirektör som ordförande och SCB bistår ROS med kansliresurs.

Rådet är rådgivande och ska behandla principiella frågor om den officiella statistikens tillgänglighet, kvalitet och användbarhet samt frågor om att underlätta uppgiftslämnandet. Rådet ska också årligen publicera en rapport över den officiella statistiken, sammanställa en årlig publiceringsplan över den samlade officiella statistiken och föra förteckning över statistikansvariga myndigheter, dess statistikområden och produkter. Sex arbetsgrupper i ROS regi har varit verksamma under 2007. Arbetsgrupperna har behandlat frågor om utlämnande av data, metod- och kvalitetsfrågor, elektronisk publicering, uppgiftslämnande, regional officiell statistik samt beräkning av statistikens kostnader.¹⁵

Den regionala arbetsgruppens uppgift är att ta fram en samlad bild av regional officiell statistik och användarbehov. Gruppen ska även se över behovet av nya regionala indelningar och undersöka möjligheter till ökad samordning mellan olika statistikdatabaser. Åtta statistikansvariga myndigheter, däribland Socialstyrelsen, Skolverket och SCB deltar i arbetsgruppens arbete.

3.7 Sammanfattning av utvecklingen

Statistiken över kommunsektorn har utvecklats starkt sedan början av 1990-talet, både den ekonomiska statistiken och den sektorsvisa verksamhetsstatistiken. Redan i mitten av 1990-talet identifierades behovet av samordning av den statliga statistiken i ett kommunalt perspektiv. Statistikmyndigheterna har allt sedan dess strävat med samordning av indelningar och definitioner. Fr.o.m. millennieskiftet har nyckeltal baserade på den statliga statistiken växt fram som ett betydelsefullt komplement till den reguljära statistikredovisningen, och nyckeltalen är beroende av definitionsmässig och annan samordning.

¹⁵ Sveriges officiella statistik – årlig rapport för 2007. Rådet för den officiella statistiken. SCB. 2008.

Jag kan också konstatera att insamling och redovisning av statlig statistik om verksamheten i kommuner och landsting efter den stora statistikreformen på 1990-talet i huvudsak sker i ett sektorsperspektiv och att några tydliga ansatser för att närma sig en sammanhållen 'kommunstatistik' inte kan skönjas.

4 Brister i samverkan och samordning

4.1 Splittrat ansvar för kommunstatistiken

Statistiken kopplas till användarna – men sektoriseringen sätter käppar i hjulet

Statistikens närmare koppling till användarna har varit vägledande för den statliga statistikens utveckling sedan statistikreformen i början av 1990-talet. Statistik som tydligt hör samman med olika sektorer fördes ansvarsmässigt från SCB till de sektorsmyndigheter som utövar tillsyn över eller på annat sätt är förenade med sektorerna. Enligt utvärderingen av statistikreformen har statistiken under de första fyra-fem åren i allt väsentligt utvecklats mot bättre användbarhet till följd av det sektorsanknutna statistikansvaret.

Redan i samband med statistikreformen uppmärksammades emellertid att vissa användarintressen spänner över flera sektorer vilket påpekades i remissyttrandena över 1990 års statistikutredning. I direktivet till utvärderingen av statistikreformen (Dir. 1998:17) sammanfattades detta så här:

Utredaren lämnade i maj 1992 betänkandet *Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning* (SOU 1992:48). Utredaren föreslog att i princip all statlig statistik skulle finansieras med anslag till sektorsmyndigheter eller genom avgifter. Remissinstansernas synpunkter på utredarens förslag var blandade. De flesta välkomnade ett ökat användarinflytande. Förslaget tillstyrktes i stor utsträckning av de myndigheter där statistiken har en operativ roll i verksamheten. Förslaget avvisades däremot i allmänhet av de remissinstanser som har tydliga sektorövergripande statistikbehov.

Statistik som tas fram i direkt anslutning till enskilda sektorer riskerar att inte kunna gå användare med sektorsövergripande intressen fullt ut till mötes. Ansvaret för statistik som inte kunde kopplas till enskilda sektorsmyndigheter skulle därför stanna kvar hos eller utvecklas av SCB. Slutresultatet av statistikreformen blev att ett 25-tal statliga myndigheter gavs statistikansvar, varav samtliga utom SCB har ett annat mer grundläggande uppdrag som sektorsmyndighet utöver statistikansvaret.

Statistikreformen hanterade inte sektoriseringen i sig; fördelningen av statistikansvar utgick ifrån de sektorer, myndigheter och strukturer som var givna. Kommunsektorn var inte en sektor av det slag som kunde kopplas till någon viss myndighet, och den blev inte heller i termer av kommunsektor placerad som statistikansvar hos SCB. Följden blev att kommunerna och landstingen endast kvarstod som en redovisningsnivå i statistiken och skär som sådan igenom statistiken oavsett vilken myndighet som kom att ha ansvar för de ämnes- och statistikområden som utmejslades och fördelades genom reformen.

Samtida med statistikreformen är slopandet av huvuddelen av de specialdestinerade statsbidragen till kommuner och landsting och den därmed sammanhängande förändringen av den kommunal-ekonomiska utjämningen i förening med ökad tonvikt på de nationella målen för kommunsektorns verksamhet. Denna omläggning av statens styrning av kommunsektorn åtföljdes av ökade krav på att statistiken om sektorn skulle stödja utvärderingen av måluppfyllelse. Utredningen om statens uppgiftsinsamling från kommuner och landsting (SOU 1996:179) tillsattes mot denna bakgrund, men inte heller till följd av den utredningen etablerades kommunstatistik som ett sammanhållet statistikområde.

Norges KOSTRA

Frånvaron av en sammanhållen kommunstatistik i Sverige kan kontrasteras mot hur kommunstatistiken hanteras i Norge. I det kommunala perspektivet skiljer sig den norska statliga myndighetsstrukturen från den svenska genom att där finns ett samlat Kommunal- og Regionaldepartement (KRD) som på regeringsnivå håller ihop statens uppföljning och styrning av kommunsektorn. Vidare är den statliga kommunstatistiken sammanhållen av Statistik Sentralbyrå (SSB) och kommuner och fylken (landsting) företräds

gentemot staten av Kommunernas Sentralforbund (KS). Kommunstatistikens intressenter är härigenom institutionellt väl samlade i form av de tre huvudaktörerna KRD, SSB och KS.

Den statliga styrningen av kommunsektorn är något mer långtgående i Norge än i Sverige. Övergång till och betoning av målstyrning har även i Norge pågått sedan början av 1990-talet och i mitten av 1990-talet inleddes ett utvecklingsarbete av statistiken över kommunsektorn under rubriken KOSTRA (KOMMun-STAT-RApportering). Siktet ställdes från början in på att skapa ett sammanhållet produktionssystem för definitionsmässigt enhetlig ekonomisk statistik och verksamhetsstatistik. Arbetet organiserades som ett projekt med deltagande av KRD, SSB och KS med målet att realisera KOSTRA successivt med full implementering något år in på 2000-talet.

Från och med 2002 ingår alla kommuner och fylken i KOSTRA och rikstäckande preliminär ekonomisk statistik och verksamhetsstatistik publiceras 15 mars året efter det år som statistiken avser. Den definitiva publiceringen sker 15 juni. SSB sköter hela kedjan av insamling – bearbetning – publicering, men också KRD och KS finns med i organisationen kring KOSTRA i fortvarighetstillståndet. Insamlingen sker med Excelblanketter och filsändning över internet enligt en verksamhetsindelning (funksjoner) som liknar Räkenskapssammandragen i Sverige. SSB ger detaljerat uppgiftslämnarstöd i form av fördelningsanvisningar m.m.. I särskilt besvärliga fall av kostnadsfördelningar som en kommun söker hjälp med avgör slutgiltigt KRD under löpande insamlingsperiod. Och det kan noteras att i Norge benämns statistiken just 'kommunstatistik'.

Statistisk Sentralbyrå sammanfattar skälen till att KOSTRA har lyckats så här:¹

- Mange engasjerte medarbeidere i SSB gjorde en god jobb
- KRD var en god oppdragsgiver:
 - Ga prosjektet tyngde
 - Bidro faglig
 - Åpnet dører
- Brukerkontakt ble etablert:
 - Samordningsråd for KOSTRA, der berørte departementer og representanter for kommunene er med

¹ Foredrag av Anne-Britt Svinset, SSB, vid utredningens studiebesök 2008, OH-bild.

- Arbetsgrupper på alle fagområder, med representanter fra SSB, departementer og KS/kommunene
- I SSB var prosjektet forankret i en styringsgruppe med direktører fra de avdelingene som deltok

Ett gott samarbeite längs intressentkedjan KRD – SSB – KS ligger alltså bakom framgången. I vårt perspektiv är det särskilt intressant hur regeringsnivån aktivt har deltagit i systemets framväxt och fortsättningsvis deltar i dess tillämpning och vidareutveckling. Institutionellt väl sammanhållna förutsättningar gjorde att Norge var redo för att skapa ett gemensamt system för kommunstatistik.

Institutionella hinder för kommunstatistik bör övervinnas

Från utredningen Statens uppgiftsinsamling från kommuner och landsting (SOU 1996:179), över www.Kommundatabas.NU! (SOU 2001:75) och fram till Jämförelsevis (SOU 2005:110) har behoven av samordnad ekonomisk statistik, verksamhetsstatistik och personalstatistik över kommunsektorn påtalats och förslag har lagts. Ändå kvarstår många av de brister som togs upp för närmare femton år sedan.

Det är svårt att tro att detta beror på att den svenska professionella statistikdiskussionen skulle stå t.ex. den norska efter och att vi därför inte kommit längre. Hindren får istället sökas på annat håll. Jag bedömer att det viktigaste hindret har varit den ansvarssplittring som systemet med statistikansvariga myndigheter medför avseende sektorsövergripande kommunstatistik i förening med motsvarande splittring av ansvaret för kommunala frågor på regeringsnivå. I någon mån har också det svenska sättet att initiera och genomföra förändringar i den offentliga förvaltningen varit till förfång för kommunstatistiken. Att utreda i särskild ordning för att sedan lämna över genomförandet av besluten till myndigheter har inte givit förutsättningar att få till stånd en praktiskt orienterad samarbetskedja av det slag som det norska exemplet kan visa upp.

Utifrån en likartad syn på de institutionella förutsättningarna föreslår Ansvarskommittén att en särskild utredning med inriktning på informationsförsörjning till stöd för kommunal styrning och uppföljning bör tillsättas. Kommittén skriver:

Dagens system med ett flertal aktörer som delar på ansvaret för informationsförsörjningen har svagheter, bland annat genom att överblick saknas liksom ett tydligt ansvar för datainsamling och bearbetning av uppgifter.

Enligt kommitténs mening är det motiverat att staten tar ett fastare grepp över den samlade informationsförsörjningen. Det är viktigt att beakta olika sektors behov av utvecklad strategisk kunskap. Men det är också angeläget att utveckla en mer tvärsektoriell syn på den kommunala sektorns verksamheter och dess resultat.

Kommittén föreslår att regeringen låter utreda hur den nationella informationsförsörjningen, när det gäller kommunsektorns olika ansvarsområden, ska kunna utvecklas.²

Problem som inte passar in i sektoriseringen är överlag särskilt svåra att lösa. En utredning av det slag som Ansvarskommittén föreslår har t.ex. ingen given enskild adressat bland myndigheterna när dess förslag ska omsättas till informationsförsörjning i form av statlig statistik.

Sammantaget är det därför av avgörande betydelse för utvecklingen av information till stöd för kommunal styrning och uppföljning att de institutionella hindren för en sammanhållen kommunstatistik kan övervinnas. Tidigare utredningar har inte tagit upp de ansvarsmässiga och organisatoriska hindren för genomförandet av olika sakinriktade statistikförslag, utan har tagit de för dagen aktuella institutionella förutsättningarna för givna, ungefär på det sätt som skedde vid statistikreformens fördelning av statistikområden. I nästa kapitel lägger jag förslag som syftar till att överbrygga den institutionella splittringen så att en sammanhållen kommunstatistik kan publiceras till stöd för kommunal styrning och uppföljning.

4.2 Kommunstatistik förenar sektoriell och tvärsektoriell statistik

Kommuner och landsting bedriver sin verksamhet med knappa resurser vilket innebär att var för sig önskvärda åtgärder måste ställas mot varandra. Beslutsfattandet på lokal och regional nivå behöver därför information framtagen och redovisad på ett sätt som ger en samlad bild av hur det ser ut inom de olika verksam-

² Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. SOU 2007:10.

heterna så att prioriteringar kan ske med gott informationsstöd. Detsamma gäller på nationell nivå för kommunsektorn som helhet.

Kommunstatistiken ska bestå av både sektorsstatistik och tvärsektoriell statistik. Diskussionen om sektoriseringens begränsningar och olika förslag om tvärsektoriella ansatser ska inte ses som invändningar mot värdet av sektorsstatistik i sig. Den utveckling av sektorsstatistiken som följt av statistikreformen är av mycket stor betydelse för kunskaperna om, och därmed möjligheterna till förbättringar av, förhållandena inom vård, skola och omsorg och övriga sektorer inom vilka kommuner och landsting är verksamma.

I kommunstatistikens perspektiv består sektorsstatistikens begränsningar i att den endast ger en partiell bild till stöd för det kommunala beslutsfattandet. Under rubriken 'kommunstatistik' kan ekonomisk statistik, verksamhets- och personalstatistik redovisas på ett sätt som ger en mer komplett belysning av kommunsektorn. Att samordna redovisningen av sektoriell statistik under en gemensam rubrik är ett viktigt steg mot tvärsektoriell beskrivning av kommuner och landsting.³ Det är rimligt att anta att den samlade bild som då framträder har "hål" som behöver fyllas med ny statistik. För att kunna fånga upp dessa informationsbehov behöver den institutionella inramningen förändras så att denna nya statistik kommer till stånd.

Mina förslag avseende statistik om alternativa utförare (Kapitel 7) och om personalstatistik (Kapitel 8) kan ses som exempel på tvärsektoriell kommunstatistik. Inom sektorerna socialtjänst, utbildning m.fl. sektorer och inom den generella sysselsättningsstatistiken redovisas uppgifter som till delar kan rubriceras som personalstatistik. Jag har från ett tvärsektoriellt perspektiv undersökt hur denna partiella personalstatistik kan vidareutvecklas och redovisas som sektorsövergripande kommunstatistik med under rubriken 'Personalstatistik'. En motsvarande analys ligger bakom mina förslag om ny statistik över alternativa utförare.

³ De nyckeltal som publiceras på internetsajterna Kommundatabasen (KDB) och SKL:s WebOr ger möjlighet till vissa sektorsövergripande beskrivningar av kommunerna.

4.3 Kommunstatistik för olika nivåer

Kommunstatistiken spänner över flera sektorer och ska motsvara informationsbehov på flera nivåer: internationellt, nationellt och lokalt.⁴

Internationella informationsbehov

Internationella krav på kommunstatistiken ställs främst av Nationalräkenskaperna (NR) som tas fram i enlighet med internationella regelsystem.⁵ Också utbildnings- och socialtjänststatistiken styrs delvis av internationella överenskommelser.⁶ De internationella statistikkraven formas till statistik av de statistikansvariga myndigheterna som också deltar i och representerar Sverige i de internationella organisationer som utfärdar regelsystemen, t.ex. Eurostat.⁷

De internationella kraven på kommunstatistiken kan ses som utgångsvärden för kommunstatistiken; Sveriges statistik ska av tvingande skäl tillmötesgå kraven, och frågan är hur statistik som härrör från internationella krav också kan användas inom landet och vilka tillägg i statistiken som därutöver behövs för att ytterligare tillgodose de inhemska informationsbehoven. Den ekonomiska kommunstatistikens utveckling är ett exempel på hur internationella och nationella informationsbehov successivt förenats i en och samma statistikprocess. Räkenskapsammandraget för kommuner (RS) kom till för att samla in uppgifter till beräkningar av Nationalräkenskaperna (NR), men samtidigt uppstod en mängd uppgifter som kunde användas för andra ändamål. Nyckeltalsredovisningen i boken Vad kostar verksamheten i din kommun? (VKV) var den första produkten vid sidan av NR-under-

⁴ Se t.ex. också direktivet till Socialtjänstdatautredningen (Dir 2007:92) där de olika nivåernas informationsbehov beskrivs på ett bra sätt.

⁵ System of National Accounts (SNA) och den europeiska tillämpningen Europeiska nationalräkenskapssystemet (ENS95 – Council Regulation (EC) No 2223/96). NR-beräkningarna omfattar även regionala beräkningar, beräkningar av det sociala skyddet (ESSPROS), Hälsoräkenskaper (SHA) och Turistkontot.

⁶ SCB och Skolverket rapporterar underlag för utbildningsstatistik till EU, OECD och UNESCO. För att möjliggöra jämförelser mellan länder ska all utbildning klassificeras enligt ISCED (International Standard of Education). Internationella jämförelser publiceras bland annat i Key data of education in Europe (EU) och Education at a Glance (OECD). Socialstyrelsen rapporterar statistik och indikatorer inom hälsa och hälso- och sjukvård framför allt till Nordisk Medicinalstatistisk kommitté (NOMESCO), och Nordic Social Statistical Committee (NOSOSCO), EU, OECD och WHO.

⁷ Eurostat är Europeiska Unionens statistikbyrå.

laget av detta slag. De senaste 10–15 åren har RS anpassats både till NR och till jämförelseinriktad användning inom landet.⁸

Nationella informationsbehov

På nationell nivå används kommunstatistiken i första hand av Regeringskansliet, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och de statistikansvariga myndigheterna i sin egenskap av sektorsmyndigheter, men också av forskare, Konjunkturinstitutet m.fl. Gemensamt för de nationella intressenterna är behovet att kunna följa kommunernas och landstingens resultat och måluppfyllelse, resursanvändning och resursbehov både som kommunsektor totalt och med avseende på regionala skillnader inom sektorn. Genom sina myndigheter, men även ibland direkt själv, ställer regeringen samman underlag inför de beslut om åtgärder som riktas mot kommunsektorn. Dessa åtgärder genomförs ofta i ett samspel av förhandlingskaraktär med SKL, som å sin sida tagit fram motsvarande underlag.

Särskilt regeringens statistiska underlag över kommunsektorn behöver stärkas. Kommunstatistiken utgör ryggrad i regeringens årliga skrivelse till riksdagen över utvecklingen i den kommunala sektorn. Skrivelsen tas fram i samverkan mellan departementen med finansdepartementets kommunalekonomiska enhet som huvudman. I mina förslag återkommer jag till hur skrivelsen kan utvecklas genom förstärkt analys av kommunsektorn i samverkan mellan de departement som i första hand berörs av skrivelsen och i samverkan mellan staten och SKL.

Lokala informationsbehov

Kommunerna och landstingen är stora statistik användare. Den statliga statistiken är en viktig del i deras användning, men de tar också fram statistik själva och ibland tillsammans i olika grupperingar.⁹ I lokal styrning behövs information som går ner på

⁸ Det är också denna mångsyftande användning av RS som skapat problem i RS vilket behandlas i kapitel 6 Förbättringar av den ekonomiska statistiken.

⁹ Jämförelser mellan grupper av kommuner har sedan 1990-talet pågått i flera kommunnätverk, t.ex. Södertörnsgruppen där ett tiotal kommuner söder om Stockholm ingår. Dussintalet landsting har under samma tid samverkat i NYSAM. Göteborgsregionens kommunalförbund (GR) med 13 medlemskommuner bedriver också jämförelsearbete med stöd av nyckeltal.

lägre organisatorisk nivå än kommun eller landsting, t.ex. skol- och enhetsnivå, något som bl.a. tas upp i den forskningsöversikt om kommunal användning av statlig statistik som Sven Siverbo har gjort på utredningens uppdrag (Bilaga 2). Den statliga ekonomiska statistiken går sällan ner under kommun/landstingsnivån även om den delas upp på olika verksamheter; verksamhetsindelningen av kostnaderna utgör då summeringar av alla enheter per kommun eller landsting.¹⁰ Inom verksamhetsstatistiken går utvecklingen mot alltmer information under kommun/landstingsnivån. Utbildningsstatistiken redovisas bl.a. per skola och utbildningsprogram, socialtjänststatistiken redovisar t.ex. en del uppgifter per äldreboende.

Statistik som avser kommunen eller landstinget som helhet används i ökande utsträckning för jämförelser dem emellan, inte minst till följd av den fokusering på jämförelser som påskyndas av SKL och regeringen i samband med Jämförelseprojektet m.m.. Siverbo pekar på att de kommunala organisationerna oftare uppnår sina mål med nyckeltalsjämförelserna om man i talen lyckas fånga verksamhetens prestationer och resultat.

För att närmare kunna bedöma den lokala användbarheten och nyttan av den befintliga kommunstatistiken har jag genomfört en användningsstudie i form av en enkät till kommun-, ekonomi-, social- och skolcheferna i alla kommuner. (Studien redovisas i Bilaga 3) Sammanfattningsvis visar enkäten att:

- Statistik och nyckeltal som presenteras i den officiella statistiken används i stor omfattning i kommunerna av tjänstemän och politiker.
- Flertalet av de som besvarat enkäten anser att nyttan av statistiken och nyckeltalen väger upp den arbetsinsats som görs vid inlämningen av uppgifter.
- Som helhet är kommunernas chefer positiva till nuvarande kommunstatistik, men den kan bli ännu bättre.
- Uppgiftsinlämning upplevs som en mycket tung arbetsuppgift. Den skulle kunna underlättas genom bättre samordning mellan olika uppgiftsinsamlare samt utveckling av insamlingsmetoder/automation och datorstöd.

¹⁰ 'Verksamhet' enligt indelningen av statistiken är inte synonym med organisatorisk enhet i kommunen eller landstinget, se närmare om detta i kapitel 6 Förbättringar av den ekonomiska statistiken.

- Statistikens och nyckeltalens tillförlitlighet skulle öka med bättre definitioner och bättre anvisningar för inlämning och användning.
- Användningen och användbarheten av statistik och nyckeltal skulle öka om de presenterades tidigare under året.

Svarsfrekvensen var 73 procent i genomsnitt för de fyra chefskategorierna med toppnoteringen 80 procent för ekonomicheferna. Detta får i sammanhanget betraktas som höga siffror och stöder i sig bedömningen att man lokalt lägger stor vikt vid kommunstatistiken.

Brukarnas informationsbehov

Utvecklingen går mot allt fler valsituationer när kommunala tjänster tas i anspråk av brukare av olika slag. Kommunstatistiken som den ser ut i dag är mer sällan till stöd för brukarval. Ett skäl är att statistiken har en eftersläpning som gör att den inte speglar det dagsaktuella läget. Ett annat skäl är att den huvudsakligen avser verksamhet på kommun- eller landstingsnivå medan brukaren behöver information på den direkt utförande nivån, vanligen enhet eller ännu lägre organisatorisk nivå. Under rubriken Öppna jämförelser tar dock SKL och Socialstyrelsen fram information som möter brukarkraven bättre, och en del av Skolverkets redovisningar på skolnivå gör också det.

4.4 Styrningen av kommunstatistiken behöver förbättras

Kommunstatistiken ska tillgodose många informationsbehov på flera nivåer sektorsvis och tvärsektoriellt. Kommunstatistiken kan ses som en ”kub” i tre dimensioner: horisontellt finns samhällssektorerna, vertikalt finns de olika nivåerna och på djupet finns kommunsektorn själv som går ”på tvärs” mot de två andra dimensionerna. Också på andra håll försöker man åskådliggöra informationsbehovens många dimensioner på ett samlat sätt. I Danmark pågår sedan några år ett kvalitetsprojekt i kommunsektorn i samverkan mellan regeringen och en av Danmarks motsvarigheter till SKL, Kommunernes Landsforening, KL. En viktig del av

projektet som går under beteckningen Dokumentationssamarbejdet handlar om att ta fram gemensam statistik och nyckeltal till grund för förbättringsarbetet. Med en bild beskrivs behoven av information så här:

Figur 4.1 Udvikling af lokal & national dokumentation, KL



Med pyramiden som illustration för man en långtgående diskussion om hur de olika nivåernas informationsbehov ska tillgodoses på ett sätt som i stort liknar det jag för i detta kapitel, inte minst vad gäller lokala och nationella informationsbehov. De olika nivåerna från den dagliga driften på lokal enhetsnivå upp till nationell nivå har både gemensamma och specifika behov av information. Arbetet går bl.a. ut på att systematisera behoven så att uppgiftsinsamling och publicering, främst genom nyckeltal, kan göras så effektivt som möjligt.

Hur informationsbehov från olika nivåer ska kanaliseras och slutligen bli föremål för statistikproduktion är en av de viktigaste frågorna i min utredning. Särskilt de nationella och lokala statistikbehoven för styrning betonas i utredningens direktiv:

Utredaren ska lämna förslag till åtgärder som syftar till att statistiken bättre ska kunna användas som underlag för uppföljning, styrning och

utveckling av verksamheten och ekonomin både på lokal och nationell nivå.

Statlig statistik produceras, liksom kommunala tjänster, med knappa resurser och prioriteringar måste göras mellan de olika informationsbehoven. Ibland sammanfaller behoven vilket underlättar prioriteringen, men totalt sett överstiger informationsbehoven de resursmässiga möjligheterna att gå dem alla till mötes. Kommunstatistiken konkurrerar dessutom hos statistikmyndigheterna ämnesmässigt med behoven av statistik inom andra samhällsområden. Inte minst gäller detta för SCB.

Det innebär att de olika informationsbehoven måste kunna vägas av sinsemellan till gagn för den kommunala styrningen på olika nivåer. Det statliga statistiksystemet är konstruerat så att de statistikansvariga myndigheterna efter beaktande av användarnas behov samt ofta i ett samspel med fackdepartementen har det avgörande inflytandet på vilken statistik som tas fram. Dessa beslut fattas vanligen inte med det kommunala perspektiv som jag här vill anlägga, utan sker huvudsakligen i ett sektorsperspektiv. De sektorsmyndigheter som också är statistikansvariga myndigheter formar i hög grad statistiken till stöd för sin myndighets grundläggande uppdrag. De informationsbehov som härigenom kanaliseras till statistik är naturligtvis legitima, men de möter inte alltid den kommunala styrningens behov av information som underlättar kommunal prioritering, varken på lokal eller på nationell nivå.

Utredningsdirektivets betoning av bättre kommunstatistik för styrning och uppföljning har enligt mitt sätt att se sitt upphov i att statistiksystemet inte klarat att hantera den "kub" i tre dimensioner som jag ovan liknar kommunstatistiken vid. Sektorsstatistiken har, precis som meningen var med statistikreformen på 1990-talet, blivit bättre. Nivåmässigt har främst de internationella kraven slagit igenom, eller har fått en sorts självklar prioritet, medan lokala behov och även i någon mån nationella behov fått stå tillbaka. Och "kommunsektoriella" behov har just ingen plats alls i statistiksystemet, där de inte heller finns med som eget ämnes- eller statistikområde.¹¹

Sammantaget innebär detta att de olika informationsbehoven inte kan tillgodoses på ett balanserat sätt i dagens kommunstatistik. Statistiksystemets funktioner för att omsätta informationsbehov

¹¹ Bilaga till förordning (SFS 2001:100) om den officiella statistiken.

till kommunstatistik behöver effektiviseras så att nationella och lokala informationsbehov tillgodoses bättre.

4.5 Förbättrad kommunstatistik genom samverkan och samordning

När statistiksystemet inte räcker till rycker utredningar in

I detta betänkande lägger jag fram förslag om förbättringar av kommunstatistiken avseende den ekonomiska statistiken, statistiken över alternativa utförare och personalstatistiken. Därutöver föreslår jag en långsiktig teknisk förändring av uppgiftsinsamlingen från kommuner och landsting. Samtliga förslag är direkt efterfrågade i utredningens direktiv.

Det faktum att dessa förslag läggs fram i en särskild utredning är i sig ett tecken på statistiksystemets tillkortakommande: förändringarna borde ha kunnat komma fram inom systemet om det fungerade väl. De informationsbehov som formulerats i utredningens direktiv är knappast nya för aktörerna inom statistiksystemet, men behoven har inte preciserats och förts vidare till statistikproduktion inom systemet självt. Så har ibland också blivit fallet med statistikbehov som formulerats av utredningar. Mina förslag om hur statistiken om alternativa utförare ska förbättras är exempelvis en fortsättning på och utvidgning av förslagen från en tidigare utredning¹², vars förslag inte satte avtryck i den faktiska statistikproduktionen.

Styrkan hos en utredning är allmänt att den kan samla olika intressenter till en diskussion kring en given problematik där intressenterna inte är låsta till de inbördes positioner som de har i vardagslag. I vårt fall gör detta att frågeställningar och behov som inom statistiksystemet sorteras på ett visst sätt kan ges en annan vikt. De förslag om förändringar i kommunstatistiken som jag lägger fram är främst motiverade av lokala och nationella informationsbehov. Jag har strävat efter att mina förslag ska bidra till att väga upp den obalans som jag konstaterade i föregående avsnitt, och förslagen har vuxit fram genom det särskilda samspel som kommittéformen erbjuder.

¹²Jämförelsevis – styrning och uppföljning med nyckeltal i kommuner och landsting (SOU 2005:110).

Permanent utredning ingen lösning – förbättra istället intressenternas samverkan

Men mina förslag innebär inte att ”alla” kommunstatistiska behov på alla nivåer omedelbart tillgodoses; en utredning innebär i regel ett urval av viktiga frågor som behöver en lösning för att man sedan ska kunna gå vidare. Den nivå av kommunstatistiken som i minst utsträckning utvecklas till följd av förslagen är den som hör samman med brukarval. Detta informationsbehov är visserligen inte heller särskilt betonat i utredningens direktiv, men jag vill understryka vikten av att statistik på denna nivå också utvecklas.¹³

Det skulle behövas en ”permanent utredning” för att löpande föra analysen av informationsbehoven vidare, en utredning som återkommande lägger förslag till förändringar i statistiken. Så bör dock inte frågan om den löpande utvecklingen av kommunstatistiken lösas. Bättre är att förändra det ordinarie samspelet mellan kommunstatistikens intressenter på ett sådant sätt att denna effekt uppnås. Framtida utredningar om bättre kommunstatistik kan göras onödiga om statistiksystemet i sig själv fungerar så att de olika intressena kan samverka mer effektivt.

Förbättringar av kommunstatistiken har alltså föreslagits av utredningar och förbättringsidéer finns bland dess användare inom regeringen och i kommunsektorn samt är i hög grad kända hos statistikmyndigheterna. Men förslagen har inte alltid satts i produktion och det är inte heller alltid uppenbart varför. Ett skäl till att väl belagda statistikbehov inte nått fram till statistikproduktion kan vara att de inte haft någon ”försvarare” inom statistiksystemet. Ett exempel på detta är Hjälpmedelsinstitutets efterfrågan på statistik inom hjälpmedelsområdet som närmare beskrivs i Bilaga 9.¹⁴ Statistiksystemet behöver en ny ordning för att hantera kommunstatistikens utveckling som bygger på transparens och medvetna val mellan olika intressenters informationsbehov.

¹³ Information till stöd för brukarval är också viktig information till stöd för metodutveckling på utförandenivå vilket ger ytterligare vikt åt att statistiken på denna nivå utvecklas.

¹⁴ Hjälpmedelsinstitutet, HI, är en ideell förening bildad av staten och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Hjälpmedelsinstitutet är ett nationellt kunskapscentrum inom området hjälpmedel och tillgänglighet för människor med funktionsnedsättning och arbetar för full delaktighet och jämlikhet genom att medverka till bra och säkra hjälpmedel, en effektiv hjälpmedelsverksamhet och ett tillgängligt samhälle.

Samordna kommunstatistikens publicering, indelningar och definitioner

Behoven av samordning publicerings-, indelnings- och definitions- mässigt mellan kommunstatistikens olika delar har påtalats i samtliga utredningar rörande kommunstatistik från mitten av 1990-talet, och jag gör det också här och i påföljande kapitel. Så länge som kommunstatistiken hanteras splittrat kommer denna samordning att ha svårt att lyckas, eftersom statistikens olika delar tas fram utan operativ samverkan över statistikområdesgränserna. Ett talande exempel på bristande konsistens är kostnadsbegreppet. Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) har tillsammans med SCB konstaterat att t.ex. termen bruttokostnad uttrycks på olika sätt av statistikmyndigheterna trots att definitionen egentligen är densamma.¹⁵ Det är också värt att notera att de som påtalar inkonsistensen är de av kommunstatistikens intressenter som kanske mest bevakar det tvärspektoriella perspektivet inom kommunstatistiken.

Det finns i dag ingen formaliserad samordning av hela kommunstatistiken indelnings- och definitionsmässigt. Avseende den ekonomiska kommunstatistiken finns sedan början av 1990-talet den av SCB ledda Samrådsgruppen för kommunal finansstatistik¹⁶ som i första hand fungerar som ett diskussionsforum för förändringar av Räkenskapsammandraget för kommuner (RS). I samband med att SCB 2008 övertog insamlingen av RS också för landstingen från SKL har SCB inrättat motsvarande samrådsgrupp för detta område. I samrådsgrupperna diskuteras indelnings- och definitionsfrågor, men utan bindande verkan för egentligen någon av de statistikmyndigheter som deltar i grupperna. Samrådsgrupperna är inte heller bildade för att samordna kommunstatistiken i dess helhet, utan för att inhämta synpunkter på utvecklingen och insamlingen av de olika räkenskapsammandragen.

¹⁵ Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) och SCB, Myndigheternas kostnadsbegrepp för kommunala verksamheter, februari 2008.

¹⁶ I Samrådsgruppen för kommunal finansstatistik deltar företrädare för SCB, Skolverket, Socialstyrelsen, Finansdepartementet, Socialdepartementet, Utbildningsdepartementet, SKL och RKA. Motsvarande deltagande sker i Samrådsgruppen för landstingens finansstatistik samt därutöver deltagande från ett par landsting.

4.6 Slutsatser

Samverkansformerna mellan kommunstatistikens intressenter behöver utvecklas så att nationella och lokala informationsbehov till stöd för kommunal styrning och uppföljning ges ett större inflytande på vilken statistik som tas fram. I nästa kapitel lägger jag därför fram förslag om utvecklad samverkan och samordning mellan kommunstatistikens intressenter.

En gemensam tillämpning av samlingsbegreppet 'kommunstatistik' är också ett viktigt steg mot bättre samverkan och samordning. I påföljande förslagskapitel 6–9 lägger jag i enlighet med mitt uppdrag fram förslag om förbättringar av den ekonomiska kommunstatistiken, av statistiken om alternativa utförare av kommunalt finansierad verksamhet, av kommunal personalstatistik samt om införande av modern teknik för datafångst från kommuner och landsting och från alternativa utförare. Mina förslag inom dessa delar av kommunstatistiken är formulerade i det tvärspektoriella perspektiv som jag i detta kapitel särskilt har beskrivit. Verksamhetsstatistiken berörs till vissa delar av förslagen, och utöver de förändringar som är utpekade i mitt uppdrag bör verksamhetsstatistiken genomgående ses över i det perspektiv jag vill anlägga för hela kommunstatistiken.

Mina förslag lyfter fram det särskilda kommunsektorsperspektivet vid sidan av det myndighetssektoriella med syftet att ge en mer allsidig beskrivning av kommunernas och landstingens verksamhet till stöd för både nationella och lokala prioriteringar. Förslagen ligger därmed i linje med de syften som Ansvarskommittén anger för en nationell informationsförsörjning avseende kommunsektorn. Också Ansvarskommittén pekade på sektorsplittringen, olika informationsbehov och bristande överblick.

Samverkansformerna behöver utvecklas så att de nationella och de lokala informationsbehoven artikuleras bättre och kan kanaliseras till statistikproduktion. Statistikmyndigheterna är av regeringen ålagda att ta fram viss statistik, men de avgör på variabelnivå i huvudsak själva vilken statistik som ska produceras. Detta ställer statistikmyndigheterna inför mycket svåra avvägningar när resurserna i princip aldrig är tillräckliga för alla statistikbehov. Statistikmyndigheterna bedriver ett visst kontaktarbete med sina statistikanvändare, men enligt min bedömning har inte detta medfört att kommunstatistiken vunnit önskvärd mark. Det är naturligt om statistikmyndigheterna tenderar att prioritera krav

som har starka sektorsspecifika förespråkare, och det är mer sällan som dessa för fram det särskilda kommunperspektiv som jag här utgår ifrån. Förändrade samverkansformer bör kunna avlasta statistikmyndigheterna en del av prioriteringsproblemen och säkerställa att de val som görs i statistikproduktionen är väl förankrade hos kommunstatistikens intressenter.

Samordningen av kommunstatistiken indelnings- och definitionsmässigt måste förbättras liksom samordningen av publiceringen. Styrningen och uppföljningen i och av kommunsektorn riktas alltmer mot resultaten av och kvaliteten i verksamheten. Den fragmentering som till stor del fortfarande gäller inom kommunstatistiken måste ersättas av väl sammanhållen statistik som griper över sektorerna och som ger ekonomiska och verksamhetsmässiga mätetal som avser verksamheterna avgränsade på ett enhetligt sätt.

5 Utvecklad samverkan och samordning

5.1 Kommunstatistikens tre grundläggande samverkans- och samordningsproblem

I föregående kapitel gör jag en genomgång av de institutionella och andra förhållanden som utgör hinder för kommunstatistikens utveckling. I detta kapitel lägger jag förslag om hur hindren kan övervinnas.

De förhållanden som försvårar utvecklingen av kommunstatistiken rör sammanfattningsvis tre områden:

- Den statliga sektoriseringen
- Relationen mellan staten och kommunsektorn
- Statistiksystemets separering av statistikproducenterna

Den statliga sektoriseringen återfinns både på regeringsnivån och hos de statliga myndigheterna. Regeringskansliet är huvudsakligen organiserat i fackdepartement och de statliga myndigheterna följer denna indelning; ofta med ansvarsområden som är än mer sektoriellt avgränsade. Den sektoriserade organiseringens för- och nackdelar är väl dokumenterade och jag har i föregående kapitel försökt bidra till denna analys med särskilt fokus på kommunstatistiken. Jag konstaterar att sektoriseringen hittills har gjort vägen till en god kommunstatistik påfallande törnebeströdd.

Relationen mellan staten och kommunsektorn är en central del av hela det offentliga systemet. Min utredning rör på intet sätt detta nav i välfärdssystemet i dess helhet; kommunstatistikens problem är en mindre del i den helhet som relationen stat – kommun utgör. Med detta menar jag att kommunstatistiken kan ses som ett av många gränsområden mellan staten och kommunsektorn, och min tidigare analys visar att samspelet mellan staten

och kommunsektorns företrädare behöver utvecklas och förtydligas för att de nationella och lokala behoven av en god kommunstatistik i ökad utsträckning ska kunna tillgodoses.

Statistiksystemets separering av statistikproducenterna är en utlöpare av sektoriseringen. Statistikreformen upphöjde sektoriseringen bland statistikmyndigheterna till norm – sektorsövergripande intressen ropade men deras röster försvann i öknen. Därför har vi i dag statistik med spetsigt djup, men utan fungerande bredd i ett lokalt och nationellt kommunperspektiv.

Kommunstatistikens intressenter kan tydligt kopplas till de tre problemområdena: staten genom regeringen och dess kansliorganisation liksom myndigheterna hör till sektoriseringen, kommunerna och landstingen och deras gemensamma intresseorganisation Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) hör tillsammans med staten till relationsproblemet, och de statistikansvariga myndigheterna tillsammans med SKL hör till problemet med de separerade statistikproducenterna. Den uppgift som ska lösas är att få till stånd en samverkan och samordning mellan intressenterna som medför att kommunstatistiken utvecklas både sektoriellt och tvärspektoriellt, att kommunsektorns liksom statens statistikbehov tillgodoses i båda dessa avseenden, och att produktionen av kommunstatistik sker på ett sätt som går hand i hand med detta.

5.2 Organisatoriska åtgärder och partsgemensamma åtaganden för samverkan och samordning

Ovan ser vi att samspelet mellan intressenterna sett ur de tre problemområdenas synvinkel är mångfacetterat: det är t.ex. inte så att enbart Regeringskansliet hör till sektoriseringens problemområde, där finns också myndigheterna osv.. Intressenterna är sammanflätade i en väv tvärs över problemområdena. Detta gör att de organisatoriska och andra förändringar som måste vidtas för att förbättra kommunstatistikens förutsättningar med nödvändighet också måste flätas samman på ett sätt som stämmer överens med dessa inbördes beroenden. Den statliga sektoriseringens problem måste angripas med åtgärder som främst riktas till statens högsta nivå, men åtgärderna måste ”dra med sig” övriga berörda. Relationen mellan staten och kommunsektorn måste förbättras med åtgärder som utgår från de främsta ”ägarna” av relationen, men åtgärderna måste vara förenliga med alla statistikrelaterade kon-

takter mellan staten och kommunsektorn. Statistikproducenternas separering är inte en ”ren” myndighetsfråga utan inbegriper också SKL och regeringsnivån.

Jag föreslår mot denna bakgrund förändringar i samverkansformerna mellan kommunstatistikens intressenter i tre sinsemellan förstärkande organisatoriska åtgärder och åtaganden: en interdepartemental samverkan-grupp inom regeringskansliet i form av ett *Råd för kommunstatistik*, en *Överenskommelse om kommunstatistik mellan staten och SKL* och en *Samordningsgrupp för kommunstatistik* med inriktning på ämnes- och metodfrågor. Vart och ett av förslagen beskrivs utförligt nedan med avseende på vilka frågor som ska hanteras i respektive sammanhang, hur åtgärderna bör formaliseras och hur detta går ihop med gällande besluts- och samverkansformer, samt hur de föreslagna samverkansformerna tillsammans utgör en helhet till stöd för kommunstatistikens utveckling.

Rådet för kommunstatistik

Kommunstatistiken föreslås samordnas på regeringsnivå genom att en interdepartemental samverkan-grupp i form av *Rådet för kommunstatistik* inrättas med permanent deltagande av Finans-, Utbildnings- och Socialdepartementen. Rådet ska stärka regeringens styrning av den statliga kommunstatistiken genom att samordna regeringens behov och beställningar av kommunstatistik. Rådet ska verka för att kommunstatistiken stöder nationell och lokal styrning, uppföljning och utveckling av kommuner och landsting, att kommunstatistiken motsvarar internationella åtaganden avseende kommunstatistik samt att kommunstatistiken tillmötesgår medborgarnas och brukarnas behov av information om kommunernas och landstingens verksamhet och utbud av service.¹ Rådets arbete ska ledas av en ordförande som utses av statsrådet för kommunfrågor vid Finansdepartementet.

Rådet ska samordna regeringens samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) avseende kommunstatistik och ska i enlighet med särskilt delegationsbeslut av regeringen företräda staten som part gentemot SKL vid ingående, upprätthållande,

¹ Dessa uppgifter utförs huvudsakligen i samverkan med de statistikansvariga myndigheterna, men Rådet ska också säkerställa att statistikbehov på områden som inte täcks in av dessa tas om hand. Exempel på sådana statistikbehov finns inom hjälpmedelsområdet som beskrivs av Hjälpmedelsinstitutet i Bilaga 9.

utveckling samt upphörande av överenskommelser om kommunstatistik. Jag återkommer under nästa delrubrik med förslag om innehåll i en sådan överenskommelse.

Rådet föreslås få i uppgift att tillsammans med Finansdepartementet sammanställa regeringens skrivelse till Riksdagen om utvecklingen inom den kommunala sektorn. Rådets sammansättning medför att dess samlade sakkompetens gör Rådet särskilt lämpat för denna uppgift. Skrivelsen är ett av underlagen för den nationella styrningen av kommunsektorn som helhet och därigenom ett dokument med ett uttalat samlat kommunperspektiv. I den analys som sker vid framtagandet av skrivelsen är det naturligt att fånga upp brister och ännu inte tillgodosedda behov av statistik om verksamheten i kommuner och landsting i olika avseenden. Rådet får härigenom ett bra underlag för att kunna ta initiativ till förändringar av kommunstatistiken. Rådet bör vidare ta initiativ till särskilda analyser av kommunsektorn till stöd för skrivelsen och för styrningen av kommunsektorn i övrigt. Sådana analyser som genomförs i samverkan med kommunsektorn är särskilt angelägna.

Rådet är ett organ som ska bidra till att förstärka den gemensamma beredningsprocessen inom Regeringskansliet. Den formella beslutsordningen i Regeringskansliet vad gäller beslut om regleringsbrev, uppdrag till berörda myndigheter, resurstilldelningsfrågor m.m. förändras inte genom inrättandet av Rådet. Däremot förutsätts respektive departement ta upp alla frågor som är av intresse för kommunstatistikens utveckling för gemensam diskussion i Rådet.

Rådet ska arbeta med stöd av stadgar som beskriver Rådets ändamål, uppgifter, sammansättning och arbetsformer. Rådets stadgar föreslås utformas på följande sätt:

Rådet för kommunstatistik – Stadgar

§ 1 Rådets ändamål

Rådet ska stärka regeringens styrning av den statliga kommunstatistiken genom att samordna regeringens behov och beställningar av kommunstatistik. Med kommunstatistik avses främst sådan statistik som tas fram av de statistikansvariga myndigheterna (SAM) över kommunal ekonomi och verksamhet som följer av kommunala beslut och aktiviteter.

§ 2 Rådets inrättande och upphörande

Rådet inrättas av regeringen som ett interdepartementalt samverkansorgan för en period som anges i regeringens beslut. Rådet upphör vid

periodens utgång, eller vid annan tidpunkt som beslutas av regeringen. Regeringens beslut om inrättande och upphörande bereds av Finansdepartementets enhet för kommunal ekonomi (FI/KE).

§ 3 Rådets uppgift avseende kommunstatistikens inriktning

Rådet ska verka för att kommunstatistiken stöder nationell och lokal styrning, uppföljning och utveckling av kommuner och landsting, att kommunstatistiken motsvarar internationella åtaganden avseende kommunstatistik samt att kommunstatistiken tillmötesgår medborgarnas och brukarnas behov av information om kommunernas och landstingens verksamhet och utbud av service.

§ 4 Rådets uppgift avseende särskild samverkan om Regeringens skrivelse till Riksdagens om utvecklingen inom den kommunala sektorn

Rådet ska sammanställa regeringens skrivelse till Riksdagen om utvecklingen inom den kommunala sektorn i särskild samverkan med Finansdepartementets enhet för kommunal ekonomi (FI/KE), som har beredningsansvar för skrivelsen.

§ 5 Rådets uppgift avseende statens samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting om kommunstatistik

Rådet ska samordna regeringens samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) avseende kommunstatistik och ska i enlighet med särskilt delegationsbeslut av regeringen företräda staten som part gentemot SKL vid ingående, upprätthållande, utveckling samt upphörande av överenskommelser om kommunstatistik. Regeringens beslut om delegation till Rådet avseende samverkan och överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting bereds av Finansdepartementets enhet för kommunal ekonomi (FI/KE).

§ 6 Rådets sammansättning

Rådet ska bestå av företrädare för Finansdepartementet, Utbildningsdepartementet och Socialdepartementet. Rådets arbete leds av en ordförande som utses av statsrådet för kommunfrågor vid Finansdepartementet. Departementen kan företrädas av alternerande sammanträdesdeltagare samt av flera personer vid ett sammanträde. Ordföranden ska särskilt tillse att även andra departement än de ovan nämnda ges tillfälle att följa och delta i Rådets verksamhet när så är påkallat.

§ 7 Rådets arbetsformer

Rådet ska upprätta en årlig verksamhetsplan i samband med Regeringskansliets årliga verksamhetsplanering. Verksamhetsplanen ska innefatta en övergripande verksamhetsberättelse avseende föregående års verksamhet. Verksamhetsplanen ska följas upp vid minst fyra

sammanträden under verksamhetsåret. Ytterligare sammanträde kan tillkallas av ordföranden på eget eller deltagande departements initiativ. Rådet förutsätts fatta beslut i enighet. Rådssammanträde ska protokollföras och därefter diaries föras vid Finansdepartementets enhet för kommunal ekonomi (FI/KE).

§ 8 Rådet kansli

Rådet ska ha eget kansli med en chef. Kansliet ska bereda Rådets arbete och företräda Rådet i dess verksamhet i enlighet med delegationsbeslut i Rådet, samt vara föredragande och föra protokoll vid Rådssammanträde. Kansliets personal ska vara anställd vid Finansdepartementets enhet för kommunal ekonomi (FI/KE) i fall där inte annan anställning inom Regeringskansliet i RK-internt samråd ges företräde. Aktuell enhet upplåter personalresurs till Rådet i den omfattning som Rådet efterfrågar. Rekrytering till kansliet sker i samverkan mellan Rådets ordförande och FI/KE. Kansliet ska tillföras administrativa resurser på samma villkor som gäller för utredningar inom det statliga kommittéväsendet.

Överenskommelse om kommunstatistik mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)

För att kommunstatistiken ska utvecklas och samordnas föreslår jag att staten ingår en överenskommelse om kommunstatistik med SKL. Överenskommelsen baseras på ett gemensamt statligt och kommunalt intresse av att kommunstatistiken vidareutvecklas som ett viktigt stöd för den lokala styrningen och uppföljningen i kommuner och landsting. Överenskommelsen omfattar kommunstatistikens innehåll och tillgänglighet och avses ge kommuner och landsting förbättrade förutsättningar att föra fram synpunkter på den statligt producerade kommunstatistiken till berörda statliga aktörer. Detta blir då också ett tydligt incitament för kommunsektorns aktörer att öka sitt engagemang för en förbättrad kommunstatistik som underlag för den egna styrningen av sin verksamhet. Överenskommelsen syftar därmed också till att kommuner och landsting intensifierar sitt eget arbete med att i utsatt tid lämna in uppgifter till den statliga statistiken med god kvalitet.

Myndigheter med statistikansvar ska väga samman alla användares statistikbehov. Statistikmyndigheterna bedriver därför ett visst kontaktarbete med användarna till underlag för dessa beslut. Samtidigt är statistikmyndigheterna underställda regeringen och har att genomföra regeringens ålägganden avseende statistik som

meddelas i regleringsbrev eller på annat sätt. I en prioriteringssituation mellan angelägna användarbehov som statistikmyndigheten formulerat utifrån sina egna användarkontakter och ålägganden från regeringen måste statistikmyndigheten låta regeringsåläggandena gå före. SCB har till regeringen framfört att detta förhållande mellan regeringen och statistikmyndigheterna inte är förenligt med den självständighet för statistikorganisationer som beskrivs i det europeiska statistiksystemets regelverk.² Jag kan konstatera att det förhållande som i dag gäller är att statistikmyndigheterna är underställda regeringen och att detta är i samklang med nuvarande lagstiftning om statistiken i Sverige. Mina förslag syftar till att inom ramen för gällande förhållanden förstärka det kommunala perspektivets inflytande på den statliga statistiken.

Genom den överenskommelse mellan staten och SKL som jag föreslår kommer kommunsektorn att kunna föra fram statistikbehov direkt till regeringen på ett systematiskt sätt. Detta kan uppfattas som att kommunsektorn ges en särställning som användare i förhållande till andra användare sett ur statistikmyndighetens synvinkel. Detta är i så fall en missuppfattning. Överenskommelsen ger regeringen och kommunsektorns företrädare verktyg för att utbyta synpunkter på de statistikbehov som respektive part har. Vilka statistikbehov som slutligen blir föremål för uppdrag till statistikmyndigheterna är beslut som fattas av regeringen. Överenskommelsen ska därför ses som en breddning av regeringens beslutsunderlag vad gäller kommunstatistik. Överenskommelsen är som jag ser det helt förenligt med statistiksystemet som det i dag ser ut.

Överenskommelser mellan staten och kommunsektorn, den senare partsmässigt företrädd av medlems- och intresseorganisationen SKL, är en vanlig form för att reglera åtaganden dem emellan. Sådana överenskommelser bygger på frivilliga åtaganden från respektive parts sida. Ur statens synvinkel är de ett sätt att styra kommunerna och landstingen i enlighet med statens yttersta ansvar för den offentliga sektorn. Ur kommunsektorns synvinkel är överenskommelser ett sätt att balansera statens styrning mot det egna politiska handlingsutrymme som den kommunala självstyrelsen innebär. Genom att ingå överenskommelser gör parterna åtaganden som markerar gemensamma mål samtidigt som det

² Eurostat. European Statistics Code of Practice.

operationella genomförandet överläts till respektive huvudman. En väl etablerad överenskommelse mellan staten och kommunsektorn är den s.k. Dagmaröverenskommelsen, som under lång tid med årlig förnyelse utvecklat parternas gemensamma åtaganden kring god hälso- och sjukvård.

Staten och SKL gör var för sig analyser av kommunsektorn med stöd av statlig statistik. Syftet med sådana analyser är att belysa samhällsliga förhållanden, men också att använda kommunstatistiken för analys av direkt utpekade sakproblem. Det ligger i parternas intresse att utveckla kommunstatistiken utifrån de erfarenheter som vinnns om brister i statistiken vid genomförandet av sådana analyser. Rådet för kommunstatistik föreslås få i uppgift att sammanställa regeringens skrivelse till riksdagen över utvecklingen i den kommunala sektorn, dels därför att Rådet som interdepartemental samverkansgrupp samlar sakkompetens särskild ägnad uppgiften, dels därför att uppdraget som biprodukt förväntas avkasta preciserade idéer om hur kommunstatistiken bör utvecklas. På samma sätt bör parterna inom ramen för överenskommelsen låta genomföra analyser som i sak är av intresse för dem båda, och som kan förväntas bidra till den gemensamt eftersträlvade utvecklingen av kommunstatistiken.

Överenskommelsen innebär att SKL från Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) övertar Kommundatabasen (KDB) och de uppgifter avseende jämförelser i kommunsektorn m.m. som hör samman med KDB. RKA och KDB är tillsammans med Jämförelseprojektet en serie benchmarkingriktade åtgärder i samverkan mellan staten och SKL som följde av utredningen Jämförelsevis – styrning och uppföljning med nyckeltal i kommuner och landsting (SOU 2005:110). Benchmarking, eller jämförelser, har de senaste åren blivit en inarbetad del av SKL:s strategi och arbete, bl.a. till följd av denna samverkan. Enligt min bedömning har därför skälen till ett fortsatt statligt engagemang av det slag som motiverade åtgärdernas tillkomst minskat. Detta gör att den fortsatta utvecklingen av jämförelser inom kommunsektorn bör ske i SKL:s egen regi. Staten föreslås stödja arbetet inom ramen för denna överenskommelse, där det gemensamma intresset av statistikutveckling fortsättningsvis är förenat med jämförelsearbetet. En naturlig följd av överenskommelsen är därför att RKA avvecklas som gemensam ideell förening mellan staten och SKL och att de resurser som parterna avsatt för den gemensamma

föreningen därmed frigörs för de åtaganden som parterna gör i denna överenskommelse.

Jämförelsearbetet i kommunsektorn samlas allt mer under rubriken Öppna jämförelser där staten och SKL både tillsammans och var för sig tar initiativ. Effektiviteten hos initiativen om jämförelser ökar med graden av samordning mellan SKL och staten. Den av mig föreslagna statistiköverenskommelsen bör därför tjäna som ramverk också för den fortsatta utvecklingen av samspelet mellan staten och kommunsektorn kring Öppna jämförelser.

Överenskommelsen föreslås inledningsvis gälla 3 år med början 2010, vara skriftlig och utformas enligt nedan:

Statistiköverenskommelse 2010–2012

Överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) om utveckling av kommunstatistik till stöd för kommunal styrning och uppföljning

1. Gemensamt statligt och kommunalt intresse av kommunstatistik

Denna överenskommelse baseras på ett gemensamt statligt och kommunalt intresse av att kommunstatistiken vidareutvecklas som ett viktigt stöd för den lokala styrningen och uppföljningen. Kommunerna och landstingen har till följd av den kommunala självstyrelsen en särställning vad gäller formuleringen av lokala statistiska informationsbehov. Det är därför viktigt att kommunsektorn ges ett systematiskt inflytande på den kommunstatistik som ska stödja lokal styrning och uppföljning.

I enlighet med Lag om den officiella statistiken (SFS 2001:99) och Förordning om den officiella statistiken (SFS 2001:100) publiceras officiell och annan statlig kommunstatistik huvudsakligen av Statistiska centralbyrån, Skolverket och Socialstyrelsen. De statistikansvariga myndigheterna (SAM) delges i regleringsbrev och i särskilda regeringsbeslut däremellan uppdrag som medför förändringar i den officiella statistiken liksom uppdrag om framtagande av annan statistik. Officiell statistik ska finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning och därvid vara objektiv och allmänt tillgänglig. Den officiella statistiken stöder kommunal styrning och uppföljning, men statistikmyndigheterna tar också fram annan statistik specifikt för dessa ändamål.

2. Gemensamt åtagande om kommunstatistikens kvalitet

Officiell och annan statistik ska hålla god kvalitet. Statistisk kvalitet definieras utifrån fem komponenter: innehåll, aktualitet, tillförlitlighet, jämförbarhet och sam användbarhet samt tillgänglighet och förståelighet.³ Parterna är överens om dessa komponenters tillämplighet på

³ Kvalitetsbegrepp och riktlinjer för kvalitetsdeklaration av officiell statistik. Meddelande i samordningsfrågor, MIS 2001:1. SCB.

kommunstatistiken varav några som tillförlitlighet, aktualitet och tillgänglighet är särskilt viktiga i styrningen och uppföljningen av kommuner och landsting. Parterna åtar sig att gemensamt verka för god och förbättrad kvalitet i statistiken. Inte minst viktigt är att i ökad utsträckning i statistiken kunna belysa resultat och kvalitet i kommunernas och landstingens verksamheter.

Betydande delar av kommunstatistiken, särskilt den ekonomiska statistiken, lämnas in efter utsatt tidpunkt och tidsutdräkten från inlämning till publicering är i många fall lång. Parterna avser därför att årligen följa upp dels hur väl kommuner och landsting efterlever fastställda insamlingstidpunkter och dels vilken tidigareläggning av de statistikansvariga myndigheternas publiceringstider som uppnås.

3. Gemensamma analyser till stöd för styrning, uppföljning och statistikutveckling

Parterna fördjupar fortlöpande sin analys av kommunsektorn till stöd för styrning och uppföljning av och i sektorn. Officiell och annan statistik används i analyser av enskilda kommuners och landstings respektive sektorns totala möjligheter att motsvara ekonomiska och andra nationella och lokala mål. Dessa analyser är av stor betydelse för sektorns utveckling, och det är i hög grad i sådana analyser som behoven av ny statistik växer fram.

Parterna har var för sig skäl att belysa kommunsektorn på olika sätt och genomför därför egna analyser. Det finns också analysbehov som är gemensamma. Gemensamt initierade analyser kan ytterligare påskynda sektorns utveckling, och därmed statistikutvecklingen. Inom ramen för denna överenskommelse ska därför parterna årligen ta ställning till vilka gemensamma analyser som bör genomföras och vem som bör tilldelas dessa uppdrag.

Analysuppdrag ges av Regeringskansliet till den uppdragstagare som parterna gemensamt anser är lämplig. Uppdragstagare kan vara statliga myndigheter, forskare, konsulter, enskilda personer eller parternas egna organisationer.

Gemensamma analyser finansieras av staten inom ramen för XX kronor under avtalsperioden i dess helhet.

4. Kommunstatistikens tillgänglighet i form av nyckeltal

2004 upprättades Kommundatabasen (KDB) på internet. Avsikten med KDB är att lättillgängligt tillhandahålla kommunala nyckeltal som baseras på officiell statistik till stöd för kommunala jämförelser och för uppföljning av måluppfyllelse och resursanvändning i kommunsektorn. Fr.o.m. 2006 drivs KDB av Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) som är en ideell förening med de två medlemmarna staten och SKL vilka solidariskt finansierar föreningens verksamhet. RKA ska utöver att tillhandahålla och vidareutveckla KDB även utveckla kvalitetsnyckeltal, stimulera jämförelser i kommun-

sektorn, marknadsföra KDB, tillhandahålla lokala nyckeltal, vidareutveckla nyckeltalen samt tillsammans med SAM utveckla statistiken.

Denna överenskommelse innebär att Kommundatabasen övertas av SKL som därmed också från RKA övertar de till KDB kopplade uppgifterna att i KDB tillhandahålla lokala nyckeltal, utveckla kvalitetsnyckeltal och att marknadsföra KDB.

5. Jämförelser i kommunsektorn

Jämförelser är av särskild betydelse för kommunsektorns utveckling. Den till KDB knutna uppgiften att stimulera jämförelser i kommunsektorn övertas av SKL i och med denna överenskommelse.

Staten och SKL samverkar på flera sätt för att stimulera och bedriva jämförelser i sektorn och avser att ytterligare fördjupa samverkan kring jämförelser. Under rubriken Öppna jämförelser har parterna var för sig och tillsammans tagit olika initiativ för utveckling av sektorn, initiativ där statistik alltid är en viktig del. Det ligger i båda parter intresse att initiativ om jämförelser som baseras på statistik så långt som möjligt sammanfaller så att den statistiska grundvalen säkras. Parterna är överens om att löpande informera varandra om de initiativ som vardera part tar avseende Öppna jämförelser och andra jämförelser där statistik är en del av basen för jämförelserna. För sådana Öppna jämförelser eller andra jämförelser där parterna har ett gemensamt intresse av att den statliga statistiken utvecklas till stöd för jämförelser kan särskilda överenskommelser träffas mellan parterna inom ramen för denna statistiköverenskommelse.

6. Formulering av statistikbehov från kommunsektorn

Som en följd av gemensamma analyser enligt avsnitt 3 och de olika åtagandena enligt avsnitten 4 och 5 samt SKL:s verksamhet i övrigt, förväntas SKL fortlöpande formulera behov av ny och vidareutvecklad lokal kommunstatistik. Denna överenskommelse innebär att i regeringens beredning av uppdrag till de statistikansvariga myndigheterna avseende kommunstatistik ska också statistikbehov som växt fram och formulerats inom kommunsektorn kunna beaktas. SKL kan med stöd av överenskommelsen hemställa hos Rådet för kommunstatistik att viss statistik ska tas fram av SAM. Denna samverkan kring utveckling av kommunstatistiken innebär också att SKL och Rådet för kommunstatistik gemensamt från RKA övertar uppgiften att tillsammans med de statistikansvariga myndigheterna utveckla statistiken.

7. Överenskommelsens giltighetstid och upphörande

Denna överenskommelse gäller för treårsperioden 2010 t.o.m. 2012. Parterna ser under perioden årligen över överenskommelsen och justerar den vid behov. En ny statistiköverenskommelse för en påföljande period bör träffas om parterna finner detta lämpligt.

8. Ekonomisk ersättning för SKL:s samlade åtaganden

SKL:s samlade åtaganden i enlighet med denna överenskommelse stöds av staten genom en årlig ekonomisk ersättning för perioden 2010–2012 på XX kronor.

Samordningsgruppen för kommunstatistik

Jag föreslår att ämnes- och metodmässig samverkan mellan kommunstatistikens intressenter stärks genom att *Samordningsgruppen för kommunstatistik* inrättas med permanent deltagande av SCB, Socialstyrelsen, Skolverket, SKL, samt Finans-, Utbildnings- och Socialdepartementen. Samordningsgruppens centrala uppgifter ska vara att samordna de statistikansvariga myndigheternas och SKL:s publicering av ekonomisk statistik och av verksamhetsstatistik så att inkonsistens undviks, att minimera uppgiftslämnarbördan samt att vara forum för överväganden om datautbyte mellan gruppens deltagare. Samordningsgruppen övertar därmed de uppgifter som samrådsgrupperna för kommunernas respektive landstingens finansstatistik i dag har. Samordningsgruppen inrättas vid SCB som utser dess ordförande bland gruppens deltagare, eller annan person utanför gruppen som av särskilda skäl är lämplig för uppdraget.

Jag har övervägt alternativet att föreslå en utvidgning av uppgifterna för Rådet för den officiella statistiken (ROS) för att åstadkomma den samordning som jag anser är nödvändig avseende kommunstatistik. ROS har dock andra grundläggande uppgifter med fokus på generella samordningsfrågor för de 25 statistikmyndigheternas statistikverksamhet. ROS är rådgivande och ska behandla principiella frågor om den officiella statistikens tillgänglighet, kvalitet och användbarhet samt frågor om att underlätta uppgiftslämnandet. I rådets uppgifter ingår också att årligen utarbeta en rapport om den officiella statistiken, sammanställa en årlig publiceringsplan och föra en förteckning över statistikansvariga myndigheter och produkter. Bland uppgifterna ingår däremot inte att utveckla statistikens innehåll t.ex. om vilka sakförhållanden som uppgifter ska samlas in och publiceras. Rådet består av sju myndighetschefer med SCB:s generaldirektör som ordförande.

Den samordning av kommunstatistiken som jag efterlyser fordrar emellertid ett bredare deltagande av företrädare för departe-

menten och kommunsektorn vid sidan av deltagande från statistikmyndigheterna. Vidare behöver samordningen sträcka sig betydligt längre än till de frågor som ROS i dag hanterar, främst till att innefatta innehållet i kommunstatistiken. Behovet av samordning sträcker sig också utöver den officiella statistiken och inbegriper annan statistik, medan ROS är begränsat till den officiella statistiken. Jag bedömer mot denna bakgrund att det samordningsarbete som behövs avseende kommunstatistiken inte kan förväntas komma till stånd inom ramen för ROS. Följaktligen föreslår jag att en särskild samordningsgrupp bildas med följande inriktning:

Uppgiften att samordna publiceringen av kommunstatistik avser i första hand statistikens innehåll vad gäller mätobjektens definitioner och avgränsningar. I möjligaste mån ska även samordning ske avseende gemensamma tidpunkter för publicering av statistik över gemensamma mätobjekt, t.ex. samtidig publicering av verksamhetsstatistik och ekonomiska uppgifter om grundskolan eller om socialtjänsten. Oaktat om publicering är samtidig eller inte, måste definitioner och avgränsningar verksamhets- och periodmässigt sammanfalla så att statistik över kostnader, insatser och utfall mäter samma objekt. Stora delar av kommunstatistiken möter detta konsistenskrav, men för att detta i ännu större utsträckning ska bli fallet framöver krävs att statistikproducenterna löpande stämmer av sina definitioner med varandra.

Den ökade samordningen av kommunstatistikens publicering är av stor betydelse för statistikens tillgänglighet. Samlingsbegreppet 'Kommunstatistik' med lämpliga anknytande underrubriker, t.ex. 'Kommunal personalstatistik' och 'Kommunal statistik över alternativa utförare', bör användas för att underlätta tillgängligheten.

Vid nya eller tillfälliga undersökningar är det särskilt viktigt att uppmärksamma konsistensfrågorna i perspektiv av den ekonomiska statistikens och verksamhetsstatistikens tilltagande integration, som bärs fram av att kommunstatistikens användbarhet ökar avsevärt när statistiken belyser såväl kostnad som resultat. Detta innebär att även om en viss statistik i första hand efterfrågas ur endera ett ekonomiskt eller ett verksamhetsperspektiv, är det troligt att en mer fullödigt statistik från alla perspektiven snart nog efterfrågas. Genom att statistikproducenterna och statistikbeställarna håller varandra väl informerade om planerade och tilltänkta publiceringar, kan nödvändiga ställningstaganden om definitioner och avgränsningar tidigt identifieras och hanteras gemensamt.

Avstämning av definitioner och avgränsningar hänger nära samman med statistikmyndigheternas löpande utveckling av ny statistik liksom vidareutveckling av befintlig statistik. Samordningsgruppens deltagare bör därför ta upp nya undersökningar och förändringar i pågående undersökningar till gemensam diskussion i gruppen, dels för att säkerställa gemensamma definitioner och dels för att på det sättet gemensamt stärka omvärldsbevakningen till stöd för samtliga deltagares utveckling av statistiken.

Uppgiftslämnarbördan ska alltid vara så liten som möjligt. Uppgiftslämnarbördan består av flera saker: antalet efterfrågade uppgifter totalt, antalet efterfrågade uppgifter per undersökning, mängden av och komplexiteten i det underliggande arbetet hos uppgiftslämnaren, klarheten i (eller bristen därpå) hos instruktionerna till uppgiftslämnaren, den tid som ställs till förfogande för uppgiftslämnningen, graden av tekniskt stöd m.fl. aspekter. Detta innebär att minskad uppgiftslämnarbörda inte enbart ska ses om en fråga om att minska antalet efterfrågade uppgifter. Tydligt definierade mätobjekt där hänsyn tagits till uppgiftslämnarnas förutsättningar och uppgifter, som samlas in med bra tekniskt stöd, kan mycket väl uppväga att antalet efterfrågade uppgifter är stort. Samordningsgruppens arbete med statistikens konsistens hänger alltså nära samman med uppgiften att minska uppgiftslämnarbördan.

Samordningsgruppens deltagare bör i görligaste mån kunna ta del av det data som ligger till grund för den kommunstatistik som var och en publicerar. Gemensam användning av data stimulerar analyser och underlättar arbetet för konsistens i indelningar och definitioner. Redan i dag tillhandahåller statistikproducenterna i hög utsträckning data utifrån dessa skäl. Den förstärkta samordning som gruppens arbete syftar till genom att innefatta ekonomisk statistik, verksamhets- och personalstatistik understryker behovet av att statistiken på grunddatanivå är väl sammanhållen. Samordningsgruppen bör därför lägga särskild vikt vid hur utbytet av data mellan samordningsgruppens deltagare kan vidareutvecklas. Utbyte av data sker inom ramen för sekretessbestämmelser m.m.. Gruppen bör göra regeringen uppmärksam på hur regler kan förändras på ett sätt som kan underlätta datautbyte utan att äventyra sekretess och integritet.

Samordningsgruppen kommer sammantaget att ha en central funktion för kommunstatistikens tillgänglighet, användbarhet och allmänna utveckling. Uppgifternas omfattning och komplexitet

fordrar att arbetet organiseras i särskild ordning. Allmänt kan sägas att gruppens olika fackfrågor löpande bör beredas i arbetsgrupper knutna till samordningsgruppen, och att samordningsgruppen därmed beslutar i frågor som beretts tematiskt av lämpliga undergrupper. Det blir en uppgift för samordningsgruppen att ta ställning till vilka undergrupper som från tid till annan behövs för att bereda aktuella frågeställningar. Med en bild kan samordningsgruppens arbetsformer beskrivas på följande sätt:



Det är naturligtvis inte möjligt att helt separera t.ex. konsistensfrågor från uppgiftslämnarbörda – i beskrivningen av samordningsgruppens uppgifter ovan poängteras deras inbördes beroende – men gruppens arbete bör på lämpligt sätt organiseras områdesvis vilket bilden avser att visa. Det är också säkerligen så att samma personer i många fall kommer att delta i flera undergrupper och i samordningsgruppen, men en arbetsorganisation av detta slag gör det naturligt att engagera en bredare krets personer i det tematiska arbetet än de som deltar i samordningsgruppen. Särskilt viktigt bör detta vara inom specialiserade delar av gruppens verksamhet, t.ex. avseende tekniska och juridiska frågor i samband med det ömsesidiga datautbytet.

Samordningsgruppen avses bidra till ökad samsyn mellan kommunstatistikens intressenter i de viktiga frågor som jag ovan pekat ut. Utgångspunkten är att gruppen ska kunna komma fram till gemensamma ståndpunkter i de aktualiserade frågorna. De formella beslut som därefter krävs för att genomföra gruppens intentioner fattas av respektive part; för de statistikansvariga myndigheternas del således inom gällande myndighetsansvar. För att säkerställa kontinuiteten i samordningsgruppens arbete bör ett kansli inrättas vid SCB. Kansliet ska hålla samman arbetsgruppernas arbete och bereda samordningsgruppens sammanträden som

lämpligen hålles ett par gånger per halvår. Det är lämpligt att samordningsgruppen upprättar en formaliserad arbetsordning där de olika delarna i den samlade organisationen för gruppen beskrivs närmare vad gäller arbetsuppgifter och deltagande från de olika intressenterna. Av arbetsordningen bör framgå att gruppen löpande informerar Rådet för kommunstatistik vid Regeringskansliet om sitt arbete. Frågor som gruppen inte kunnat enas om bör särskilt framgå i denna information.

5.3 Slutsatser och förslag

Ovan har jag i detalj redovisat de tre åtgärder som sammantaget avses förbättra de institutionella förutsättningarna för att utveckla den samlade kommunstatistiken genom nya former för samverkan och samordning mellan kommunstatistikens huvudintressenter.

Jag föreslår mot denna bakgrund följande:

- Den nationella kommunstatistiken samordnas på regeringsnivå genom att en interdepartemental samverkansgrupp i form av *Rådet för kommunstatistik* inrättas med permanent deltagande av Finans-, Utbildnings- och Socialdepartementen. Rådet ska stärka regeringens styrning av den statliga kommunstatistiken genom att samordna regeringens behov och beställningar av kommunstatistik. Rådet ska samordna regeringens samverkan med Sveriges kommuner och landsting (SKL) avseende kommunstatistik och ska företräda staten som part gentemot SKL vid ingående av överenskommelser om kommunstatistik. Rådets arbete leds av en ordförande som utses av statsrådet för kommunfrågor vid Finansdepartementet. Förslag till stadgar för Rådet har redovisats ovan.
- Den lokala kommunstatistiken utvecklas och samordnas genom att staten ingår en *Överenskommelse om kommunstatistik* med SKL. Överenskommelsen omfattar kommunstatistikens innehåll och tillgänglighet och innebär att SKL från Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) övertar Kommundatabasen (KDB) och de uppgifter avseende jämförelser i kommunsektorn m.m. som hör samman med KDB. En naturlig följd av överenskommelsen är att RKA

avvecklas och att de resurser som parterna avsatt för RKA därmed frigörs för de åtaganden som parterna gör i överenskommelsen. Överenskommelsen föreslås inledningsvis gälla 3 år med början 2010. Det föreslagna innehållet i en sådan överenskommelse har redovisats ovan.

- *Samordningsgruppen för kommunstatistik* inrättas vid SCB med deltagande därutöver av Skolverket, Socialstyrelsen, SKL samt Finans-, Utbildnings- och Socialdepartementen. Samordningsgruppens huvuduppgift är att samordna de statistikansvariga myndigheternas (SAM) och SKL:s publicering av kommunstatistik så att inkonsistens undviks, tillgängligheten ökas och uppgiftslämnarbördan minimeras.

6 Förbättringar av den ekonomiska kommunstatistiken

6.1 Brister i den ekonomiska statistiken avseende primärkommuner

Den årliga ekonomiska statistiken om kommunerna baseras huvudsakligen på totalundersökningen Räkenskapssammandraget för kommuner (RS) som har sista inlämningstidpunkt i slutet på mars året efter avseendeåret. RS ligger till grund för reala och finansiella beräkningar av den primärkommunala delen av offentlig sektor inom Nationalräkenskaperna (NR). RS används även i kommunala kostnadsjämförelser, i redogörelser och prognoser över kommunsektorn och i den kommunala utjämnningen m.fl. användningsområden, se närmare kapitel 2.

Nationalräkenskaperna (NR)

SCB:s insamling av RS för ett visst verksamhetsår är vanligen klar på försommaren året efter, vilket innebär att de s.k. rikstotaler (summeringar av samtliga kommuners kostnader) som behövs för NR-beräkningarna brukar vara klara i augusti. Denna tidpunkt för leverans till NR är tillfyllest eftersom kommunsektorn därmed är bland de först färdiga sektorsberäkningarna inom NR. RS behöver alltså inte vara insamlad tidigare än i dagsläget för att motsvara NR-behov i tidshänseende enligt den publiceringsplan som NR i dag följer.¹ Dessutom skulle NR-beräkningarna på RS kunna göras tidigare med dagens insamlingstidpunkt om detta prioriteras. Om kommunsektorn beräknas tidigare så måste dock även övriga delar

¹ Den preliminära årsberäkningen av NR sker i dag i november året efter avseendeåret, vilket är två månader senare än vad som stipuleras i EU-förordningen (EG) nr 2223/96. Sverige är tills vidare undantaget från förordningens krav att rapportera NR i september.

av NR beräknas tidigare så att produktions- respektive användningssida i NR kan tas fram. Detta betyder att tidigarelagda kommunsektorsberäkningar med nödvändighet skulle behöva ”dra med sig” övriga NR och långtgående förändringar i den underliggande primärstatistiken över andra sektorer, vilket kan vara svårt att motivera utifrån enbart kommunstatistiska skäl. Innehållet i RS bör däremot anpassas bättre till NR-behovet, se vidare avsnitt 6.2.

Nationalräkenskaperna publiceras även kvartalsvis, och följaktligen görs då också de kommunala sektorsberäkningarna per kvartal. Dessa baseras på den särskilda kvartalsundersökning som SCB gör på en delmängd av RS-variablerna riktad till ett urval kommuner månaden efter varje kvartal. Ur NR:s perspektiv fungerar dessa undersökningar i allt väsentligt bra och förbättringsarbete pågår för närvarande på SCB för att ytterligare öka precisionen i skattningsarna.

Finansdepartementets prognoser

Finansdepartementets prognoser och analyser av kommunsektorns finanser bygger till stor del på NR:s sektorsutfall samt löpande kvartalsrapportering. Räkenskapssammandragen är följaktligen ett väsentligt underlag då såväl NR:s årsutfall som de löpande kvartalsundersökningarna kalibreras mot RS. Ett problem är de tidsförskjutningar som förekommer i utfallsredovisningen. Det är inte förrän efter årets tredje kvartalsundersökning i oktober-november som det föregående årets RS finns tillgängligt för denna avstämning. Detta innebär att prognoserna i augusti till budgetpropositionen bygger på preliminära utfall för både föregående år samt den preliminära NR-beräkningen av andra kvartalet för innevarande år, ”NR-snabben”, dvs. den preliminära NR-beräkningen av andra kvartalet som är modellbaserad. För att BP-prognoserna ska bli så bra som möjligt krävs dels att NR-beräkningarna med RS som grund är klara i samband med resultat-sammanställningen av årets andra kvartalsundersökning i juli, och dels att SCB:s kvartalsundersökning för andra kvartalet verkligen kommer in från kommunerna under juli månad. I ett idealt perspektiv skulle då detta vara klart i början av augusti. Men de ömsesidiga beroendena inom NR:s sektorsberäkningar innebär att detta ideal är långt borta eftersom det kräver att hela NR skulle behöva göras avsevärt tidigare än i dag.

Regeringens skrivelse till riksdagen om utvecklingen i den kommunala sektorn

Regeringens skrivelse till riksdagen om utvecklingen inom den kommunala sektorn (Skr. 2007/08:102) överlämnades 2008 i början av april, och i skrivelsen konstateras att den ekonomiska statistiken över föregående år inte var komplett, eftersom fullständiga uppgifter om kommunernas och landstingens ekonomi avseende 2007 ännu inte offentliggjorts.

Om den ekonomiska statistiken innefattande de verksamhetsfördelade kostnaderna ska bli klar i tid för skrivelsen, krävs en stor förändring jämfört med i dag.

Nyckeltal, jämförelser och statistikens tillförlitlighet

RS ligger till grund för en stor mängd ekonomiska nyckeltal och analyser som används i kommunerna och i jämförelser av olika slag. De nyckeltal som då efterfrågas avser ofta kostnader för en viss verksamhet i relation till antalet brukare. Även om kostnaden för verksamheten är insamlad genom RS kan sådana nyckeltal inte beräknas förrän motsvarande verksamhetsstatistik finns redovisad. I avvaktan på detta publiceras nyckeltalen som styckekostnad per individ i kommunen, vilket minskar nyckeltalens användbarhet. I utredningens enkät om användningen av kommunstatistik instämde helt eller delvis runt 70 procent av kommuncheferna och ekonomicheferna i att de har nytta av den ekonomiska statistiken och de ekonomiska nyckeltalen. Lika många anser att statistiken speglar verkligheten, men bland skolchefer och socialchefer sjunker denna andel till som lägst 46 procent bland socialcheferna. På frågan om den ekonomiska statistikens tillförlitlighet sjunker andelarna ytterligare utom bland kommuncheferna. Det är förstås vanskligt att säga vilken nivå som svar på frågor av detta slag ska ligga på för att statistiken ska bedömas som bra, men det är utan tvekan illavarslande när närmare hälften, och i några fall mer än hälften, inte litar på statistiken. Trots det tvivel som finns om statistikens tillförlitlighet jämför över 90 procent av alla svarande chefer sin kommun med andra kommuner, och nästan lika många följer sin egen kommuns ekonomi över tid med hjälp av den ekonomiska statistiken.

Successiv publicering

RS och nyckeltal från RS publiceras successivt av SCB och i Kommundatabasen (KDB) vartefter som uppgifterna lämnats in av kommunerna och SCB har granskat dem. Detta innebär att ekonomisk information på kommunnivå finns delvis tillgänglig fr.o.m. början av april till slutet av juni då information om samtliga kommuner vanligen finns tillgängliga. För många kommuner innebär detta att RS-uppgifter kan användas i det egna budget- och planeringsarbetet, men inte för alla. För att ha tillgång till sina uppgifter i detta skede måste de vara inlämnade till SCB den 31 mars, och kanske egentligen något tidigare, eftersom SCB behöver tid för att kvalitetssäkra uppgifterna och kommunernas budgetarbete tenderar att förläggas allt tidigare på året.

RS medför stor uppgiftslämnarbörd

RS är den undersökning inom kommunstatistiken som enskilt kräver mest arbete i kommunerna för att kunna lämnas in. I RS efterfrågas all kommunal verksamhet uppdelad på en stor mängd detaljer, rader för olika verksamheter och kolumner för olika kostnadslag i en matris med cirka 3 000 celler. Endast till en mindre andel finns kostnaderna redovisade i kommunernas egna redovisningssystem och bokslut helt i enlighet med dessa delar. Det innebär att kommunerna måste genomföra ett stort antal omfördelningar av kostnader till den indelning som RS frågar om. I utredningens enkät ställdes inga detaljerade frågor om vilka förändringar på variabelnivå som vore önskvärda, men många svarar på den öppna frågan om vad som borde förändras att fördelningen av kostnader från den egna redovisningen till RS-variabler är en stor felkälla. Ett vanligt påpekande är också att ekonomisk statistik och verksamhetsstatistik måste hänga samman bättre vad gäller definitioner och insamlingstidpunkter. På ett kärnfullt sätt kommenterar en kommunchef RS-inlämningen så här:

RS tar sjukt mycket tid i anspråk och känns ändå inte tillförlitligt.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis rör bristerna i RS på lokal nivå huvudsakligen de inlämnade uppgifternas kvalitet i termer av tillförlitlighet och i vilken grad de bedöms spegla verkligheten samt en viss svåråtkomlighet genom att de återförs från staten via flera olika kanaler, medan den sena färdigtidpunkten i förhållande till den formellt sista inlämningsdagen 31 mars sällan påtalas som ett stort problem. Endast en handfull av de närmare 850 chefer som besvarat utredningens enkät tar upp att uppgifterna kommer för sent för det egna budget- och planeringsarbetet.

På central nationell nivå utgör däremot den sena färdigtidpunkten det största problemet. Finansdepartementets prognoser skulle kunna vara säkrare och användas längs hela den statliga ekonomiska beslutsprocessen om RS kom in i rätt tid. Även SKL:s sektorsanalyser fördröjs av tidsutdräkten. Tillförlitligheten är ett något mindre problem på denna nivå eftersom man där använder mer aggregerade värden som ligger närmare de faktiska kommunala boksluten.

De lokala och centrala bristerna i RS sammanfaller avseende de variabler som har direkt betydelse för de kommunala utjämningsystemen, särskilt LSS (Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade, SFS 1993:387). Flera kommuner påpekar att de uppgifter man lämnar in med betydelse för LSS-utjämnningen är osäkra, även om kommunerna vid flera tillfällen under insamlingsperioden ges tillfälle att korrigera sina uppgifter. Tillförlitlighetsproblemet medför att förtroendet för systemet påverkas negativt och att bidragen/avgifterna riskerar att hamna på fel nivå.

6.2 Anpassning av Räkenskapsammandraget för kommuner (RS) till Nationalräkenskaperna (NR) och till behoven av lokal kommunstatistik

Med utgångspunkt från de brister som finns i Räkenskapsammandraget för kommuner har jag låtit SCB närmare analysera hur RS skulle kunna förändras för att bättre tillmötesgå Nationalräkenskapernas behov, samtidigt som det kommunala perspektivet av sektorsanalyser och av jämförelser tas tillvara. Motsvarande uppgift har SKL åtagit sig på min förfrågan, särskilt med inriktning mot det kommunala jämförelseperspektivet. SCB och SKL har under

arbetets gång informerat varandra om sina överväganden. (Bilaga 4 och 5) SCB har utöver de innehållsliga aspekterna av RS också ombetts att analysera metodmässiga och andra konsekvenser som kan följa av att RS ändras till sitt innehåll.

SCB

SCB har i sin analys tagit upp både processinriktade och innehållsmässiga förändringar. De processförändringar som förs fram är bl.a. förbättrade anvisningar till uppgiftslämnarna, förbättrade granskningsrutiner av insamlat material och omstruktureringar av blanketten. Jag lägger inga förslag som direkt avser dessa processer och förutsätter att SCB inom ramen för sitt ansvar för den ekonomiska statistiken går vidare och genomför de nödvändiga förändringarna i enlighet med den tidplan som SCB anger.

I dag måste ett antal beräkningar göras med hjälp av fördelningsnycklar och omfördelningar från RS-variablerna till NR-variabler. Överlag skulle RS-blankettens indelning av verksamhet (rader) och kostnadsslag (kolumner) kunna anpassas bättre till NR-behoven; ändrade rader i RS skulle kunna innebära att en del av dagens fördelningsberäkningar inte längre behöver göras, och den detaljerade kolumnindelningen i olika intäkts- och kostnadsslag skulle förmodligen kunna förenklas. En ny verksamhetsindelning kan antas underlätta och kvalitetsmässigt förbättra de beräkningar som görs i enlighet med de olika regelverken för Nationalräkenskaper, samtidigt som uppgifter till nyckeltal, utjämningsystem m.m. fortsättningsvis samlas in. Det är dock inte så att en långtgående anpassning av verksamhetsindelningen till NR skulle medföra en avsevärd minskning av uppgiftsinsamlingen på detaljnivå. NR:s önskemål är att antalet verksamheter i driftredovisningen i princip finns kvar, eftersom dessa används som underlag för redovisningar per ändamål enligt EU-direktiv.²

SCB framhåller i sin analys av RS att verksamhetsindelningen medför kvalitetsbrister till följd av kommunernas svårigheter att lämna uppgifter fördelade på ett sätt som endast undantagsvis stämmer med den egna organisationen och redovisningen. Svårigheterna leder bl.a. till oklarhet om jämförbarheten mellan kommunerna. Ur såväl NR-perspektivet som jämförelseperspektivet

² Ändamålsfördelningen görs enligt COFOG, Classification Of the Functions Of Government.

behöver därför verksamhetsindelningen i RS förändras. SCB väcker i sin analys förslaget att SKL bör leda ett gemensamt arbete med att se över verksamhetsindelningen. Förslaget ligger väl i linje med huvudinriktningen i mina förslag och innebär att kommunsektorn skulle ges tillfälle att direkt delta i utformningen av kommunstatistiken.

SCB har undersökt möjligheten att ta in RS partiellt för vissa kommuner och med hjälp av svaren från övriga kommuner som besvarat hela RS sedan beräkna de uppgifter som partiellt svarande kommuner inte lämnat in. Om det går att göra på det viset, kan uppgiftslämnarbördan minskas för kollektivet kommuner samtidigt som insamlingen ändå blir komplett. En urvalsansats av detta slag stöter dock på flera svårigheter: kommunerna är, och ska så vara, olika i sina sätt att organisera sin verksamhet, vilket gör att kostnadsmönster från en grupp kommuner inte utan vidare kan appliceras på en annan. Vidare kan vissa kostnader variera starkt från ett år till ett annat i en och samma kommun vilket ytterligare försvårar beräkning av kostnader istället för inrapportering av dem.

Trots dessa svårigheter kan troligen urvalsansatsen tillämpas på sådana delar av RS där uppgifterna används endast till rikstotaler, men inte användas i utjämningsystemen eller till nyckeltal och kommunala jämförelser. För de senare tillämpningarna måste de enskilda kommunernas uppgifter inrapporteras, vilket leder till ännu en komplikation: de kommuner som kan undantas från viss inlämning måste ändå fylla i en del uppgifter till synes sporadiskt i blankettdelar som man i övrigt är undantagen ifrån. En sådan utspridd uppgiftsinlämning kan kräva ett underliggande lokalt sammanställningsarbete som nära nog omintetgör den lättnad i uppgiftslämnarbörda som avsågs. Dessutom är det svårt att på förhand ange vilka uppgifter som behöver lämnas in av alla eftersom nya behov av jämförelser uppstår löpande.

Frågan om möjligheterna att tillämpa urval som en metod för att minska kommunernas uppgiftslämnarbörda har förekommit i diskussionen om den ekonomiska kommunstatistiken under hela den tid som RS vuxit i omfattning. Ytterligare analys behöver göras som visar om det finns kostnadsmönster hos kommunerna som över tid är stabila på ett sätt som gör att vissa kommuners kostnader kan beräknas på basis av andras. En sådan analys fordrar att det finns en tillräckligt lång tidsserie, och har ännu inte genomförts. Tidsserien för RS så som sammandraget i dag ser ut är i allt väsentligt drygt tio år och börjar därför kunna bilda grund för en

fullt genomförd analys av detta slag. Jag finner därför att det vore fruktbart att gå vidare med frågan för att närmare utröna under vilka förutsättningar en urvalsansats är möjlig för att tillgodose de olika krav som ställs på RS. Detta kan också vara ett viktigt underlag i ett vidare perspektiv av framtida förändringar av kommunstatistiken rörande såväl ekonomiska uppgifter som verksamhetsstatistik. Bland mina förslag finns därför ett uppdrag till SCB som går ut på att analysera kostnadsmonstren i perspektivet av ett ställningstagande till om RS ska samlas in med partiell urvalsansats.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)

SKL har genomfört sin analys med en bred ansats som innefattar både en rad konkreta förslag på förändringar i dagens RS och mer långsiktiga förändringar av kommunstatistiken, sammanfattat i följande nio punkter:

1. Ur flertalet perspektiv framgår att verksamhetsindelningen är den viktigaste indelningen och att den behöver förfinas ytterligare.
2. Fördelning på verksamhet under huvudblock, med utnyckling av vissa kostnader utifrån någon form av schablon baserad på urval, är inte framkomlig för jämförelseperspektivet och en fortsatt utveckling av jämförelser ur ett lokalt perspektiv.
3. Enligt beaktade perspektiv är indelning på kontoslag av mindre betydelse. Den uppdelning som krävs är bruttokostnad, nettokostnad samt VKV-kostnad³ vilket medför att ett fåtal ytterligare kontoslag behöver kvarstå. Dessa bör tas fram på alla verksamhetsnivåer. För att tillgodose nuvarande utformning av LSS-utjämnningen behövs flera kontoslag.
4. Punkt 3 medför att fliken⁴ specificering av drift i kommunernas RS kan tas bort.

³ VKV = publikationen *Vad kostar verksamheten i din kommun?* som använder kostnadsbegreppet bruttokostnad för kommunen oaktat eget eller alternativt utförande av aktuell verksamhet, dvs. kostnaderna för båda sorters utförande slås samman till 'VKV-kostnad'.

⁴ Flik = särskilt frågeområde i RS-blanketten som samlas in i form av en s.k. arbetsbok i Microsoft Excel där 'flikar' fungerar som parallella och till varandra kopplade kalkylark.

5. Socialstyrelsens och Skolverkets flikar innehåller kostnadsbegrepp som skiljer sig från övriga RS. Om ett urval av verksamhetsindelningen i flikarna lyfts till driftsredovisning kan flikarna tas bort vilket medför att kostnadsuppgifterna blir konsistenta.
6. SKL ser inget stort behov av motpartsredovisning, exempelvis kostnad för köp eller försäljning av verksamhet från/till företag, stiftelse eller förening, för något av behoven.
7. Ett flertal möjliga justeringar på detaljerad nivå har framkommit, främst avseende kommunernas räkenskapssammandrag.
8. Generellt krävs en anpassning av volym-, personal- och resultatstatistik mot samma verksamhetsuppdelning som kostnaderna. Utöver det krävs att en samordnad och snabb återkoppling av den samlade statistiken sker till kommunerna och landstingen.
9. Det är viktigt att sekretessregler och uppgiftsinlämning överensstämmer så att sektorn får tillgång till erforderliga uppgifter.

Med utgångspunkt från dessa punkter föreslår SKL ett antal konkreta förändringar av RS-blanketten. Men SKL går också vidare i sin analys och tar upp den utveckling av kommunernas styrning och uppföljning som pågår och som återverkar på den ekonomiska statistiken som sådan. De nya trender som SKL ser är följande:

Den första trenden som framträder är att jämförelser har blivit ett allt viktigare verktyg vid uppföljning, utvärdering och utveckling av sektorns olika verksamheter. Detta har inneburit att fokus har flyttats från ekonomistyrning till verksamhetsstyrning och därmed från kostnadsorienterad till värdeorienterad styrning. Denna fokusförskjutning ställer krav på att kostnader och volymer kan ställas i relation till de värden, resultat som skapas. Kvalitet och resultat mäts i hög grad mot de tjänster som produceras.

En andra trend är att fokus flyttats från producentperspektiv till medborgarperspektiv, brukar-/kundnöjdhet och val. Från att professionen och organisationen har bedömt medborgarens och brukaren/kundens bästa går utvecklingen mot att ge medborgaren och brukaren/kunden valfrihet och bästa kvalitet till ett givet pris. Detta ställer allt större krav på att kunna definiera tjänster och kvalitetsnivåer samt att prissätta dessa.

Sammanfattning

SCB och SKL angriper bristerna i den ekonomiska statistiken för primärkommuner från olika perspektiv, naturligt nog eftersom SCB är producent och SKL i första hand är användare. SCB tar i sin analys fram ansatser till hur dagens RS kan förändras, medan SKL tar ett vidare steg och placerar RS i ett sammanhang av kommunal styrning. SKL konstaterar att den kommunala styrningen är stadd i förändring mot en allt tydligare värdebaserad verksamhetsstyrning till vars förmån den traditionella ekonomistyrningen får träda tillbaka.

SKL:s betoning av den ekonomiska statistikens roll till stöd för den kommunala styrningen bör få ett tydligare inflytande på hur statistiken utformas under avvägning mot andra intressen. Den överenskommelse mellan staten och SKL som jag föreslår i kapitel 5 syftar till detta. Jag utgår också från att den Samordningsgrupp för kommunstatistik som jag föreslår i samma kapitel ska ha som en av sina huvudfrågor att fortlöpande anpassa statistiken till sådana krav.

6.3 Samlat ansvar för den ekonomiska statistiken avseende primärkommunerna till SCB

Den årliga bokslutsstatistik som samlas in genom RS sker i dag med delat statistikansvar mellan SCB, Skolverket och Socialstyrelsen. SCB har statistikansvaret för Finanser för den kommunala sektorn som ligger till grund för merparten av de uppgifter som RS innehåller. Skolverket och Socialstyrelsen har gett SCB i uppdrag att samla in vissa ekonomiska sektorsspecifikation, och SCB genomför dessa uppdrag genom att tillföra RS-blanketten två ”flikar” för ändamålet.⁵ RS-blanketten/-insamlingen är alltså egentligen tre insamlingar men sammanhållen i en blankett. Skolverkets flik ingår i SOS, dvs. de uppgifter som samlas in i ”skolfliken” ligger till grund för statistikprodukter som sorterar under en SOS-rubrik som Skolverket ansvarar för. De uppgifter som samlas in i Socialstyrelsens RS-flik publiceras inte under SOS. I dag råder därigenom olika uppgiftslämnarskyldighet för olika delar av blanketten eftersom uppgifter som samlas in för annan statistik än

⁵ Flik = särskilt frågeområde i RS-blanketten som samlas in i form av en s.k. arbetsbok i Microsoft Excel där ’flikar’ fungerar som parallella och till varandra kopplade frågeformulär.

officiell inte faller under lagreglerad skyldighet att lämna uppgifterna. Även om uppgiftslämnarskyldighet gäller för RS i formell mening, så kan det vara förvirrande för kommunerna att delar av RS-blanketten egentligen inte är en del av RS, utan en bilaga utanför uppgiftslämnarskyldigheten.

Enligt en gemensam bedömning av de tre myndigheterna vore det fördelaktigt att ge SCB ett samlat statistikansvar för alla uppgifter som samlas in genom RS, och jag delar den uppfattningen. Därigenom skulle uppgiftslämnarna möta endast en statistikmyndighet istället för tre i samband med uppgiftslämnarinformation, frågor och återkontakter, förändringar i insamlingen skulle hanteras inom en och samma myndighets beslutsprocess och konsistent insamling och publicering skulle underlättas, och inte minst skulle hela RS-blanketten besvaras under samma lagreglerade uppgiftslämnarskyldighet. Sammantaget bör detta medföra uppsnabbning av insamlingen och därmed den påföljande publiceringen. Dock förutsätter Skolverkets och Socialstyrelsens delvisa frånträdande av nuvarande statistikansvar att det samråd som i dag sker genom Samrådsgruppen för kommunal finansstatistik fortsättningsvis ger dessa myndigheter möjlighet att kontinuerligt följa och påverka utvecklingen av RS i de delar som hänger samman med respektive sektor. Utredningens företrädare för Social- och Utbildningsdepartementen understryker att strävan efter att koppla samman verksamheternas prestationer och kommunernas resursförbrukning för ändamålen inte får bli lidande till följd av ett förändrat ansvar för nuvarande uppdragsdelar i RS. Betydelsen av samråd mellan statistikmyndigheterna betonas härigenom ytterligare vilket bl.a. motiverar den utvidgning av den nuvarande Samrådsgruppens uppgifter som jag föreslår.

Under utredningstiden har de tre statistikansvariga myndigheterna SCB, Skolverket och Socialstyrelsen gått igenom vilka konsekvenser som ett SCB-övertagande av nuvarande uppdrag från Skolverket och Socialstyrelsen skulle innebära vad gäller granskning, publicering m.m.. Ett beslut om ansvarsförändring är därför väl förberett och bör kunna genomföras med omedelbar verkan.

6.4 Ekonomisk statistik avseende landsting

Den ekonomiska statistiken över landstingen fyller i stort samma funktioner för dessa som den ekonomiska statistiken över primärkommunerna gör som underlag för Nationalräkenskaperna (NR), för utjämningsystemet, för jämförelser inom sektorn och för redovisningar och analyser i övrigt. SCB är statistikansvarig myndighet för den statliga statistiken över landstingens ekonomi medan Socialstyrelsen är statistikansvarig myndighet för den statliga verksamhetsstatistiken över hälso- och sjukvårdsområdet. Sveriges kommuner och Landsting (SKL) och tidigare Landstingsförbundet har sedan länge ett nära samarbete med Socialstyrelsen om både produktion och publicering av landstingsstatistiken.⁶

Den ekonomiska landstingsstatistiken har lagts om helt enligt en ny verksamhetsindelning fr.o.m. 2002. I slutet av 1990-talet inledde Landstingsförbundet tillsammans med Socialstyrelsen en stor översyn av statistiken på hälso- och sjukvårdsområdet och av statistiken om regional utveckling. Vägledande principer för översynen var att kostnader och prestationer ska redovisas på samma mätobjekt så att effektivitet och produktivitet kan följas. Hänsyn togs också till den internationella standarden, Cofog. Översynen mynnade ut i Verksamhetsindelning 2000 (VI 2000) som grupperar landstingens verksamhet hierarkiskt i huvudområden, områden och delområden. De två huvudområdena är Hälso- och sjukvård med sex områden, och Regional utveckling med fem områden. Ett större antal delområden sorterar under varje område. Insamling av ekonomiska uppgifter sker årligen i Räkenskapssammandrag för landsting. SKL samlade fram till 2007 in den ekonomiska statistiken från landstingen och levererade underlag till SCB:s beräkningar av kommunsektorn inom NR, till Socialstyrelsen och andra användare. Från och med 2008 är det istället SCB, som statistikansvarig myndighet för området, som samlar in också uppgifterna om landstingens ekonomi.

I och med VI 2000 är den ekonomiska landstingsstatistiken i dag väl sammanhållen med verksamhetsstatistiken i en fungerande verksamhetsindelning. SCB:s insamling av den ekonomiska landstingsstatistiken har pågått för kort tid för att konsekvenserna av den ändrade arbetsfördelningen ska kunna bedömas fullt ut. Jag har därför inte funnit skäl till att föreslå särskilda förändringar

⁶ 'Landstingsstatistik' avser statistik både över landsting och över regioner även om 'regioner' i formell mening ännu inte inrättats.

avseende den ekonomiska landstingsstatistiken. Den samordningsgrupp för kommunstatistik som jag föreslår förväntas dock även hantera landstingsstatistiken, och den diskussion som följer nedan avseende obligatorisk kontoplan och revisorsintyg gäller också för landstingsstatistiken.

6.5 Obligatorisk kontoplan och revisorsintyg

Obligatorisk kontoplan

Kommunerna måste lägga ner ett stort internt arbete för att kunna lämna in RS, eftersom RS-variablerna endast till liten del överensstämmer direkt med de uppgifter som kommunerna har i den egna redovisningen. I genomsnitt uppskattar SCB att kommunerna lägger ner cirka fyra veckors arbetstid på inlämningen av RS räknat som årsarbetstid, vilket innebär att det normalt tar mer än fyra veckor i kalendertid att ta fram uppgifterna eftersom insamlingsmetoden frammanar ett sekventiellt arbetssätt hos uppgiftslämnaren. SCB följde upp RS 2006 med en enkät till kommunerna varav 148 svarade. De aspekter av RS som kommunerna rapporterade störst problem med var helt dominerade av indelnings- och fördelningsfrågor. I kommunen organiseras uppgiftsinlämningen vanligen så att man på central nivå "delar sönder" RS i variabelområden som någorlunda stämmer överens med den egna förvaltningsorganisationen, varefter kommunens olika delförvaltningar ombeds skicka in specifika underlag till den centrala nivån som slutligt sammanställer RS i sin helhet. Samtidigt som delförvaltningarna har kännedom om faktiska förhållanden, som t.ex. hur kostnader som enligt RS hör till olika verksamheter ska fördelas men som i den egna organisationen är integrerad, har man inom delförvaltningen inte kännedom om hur kommungemensamma kostnader ska fördelas på dessa RS-verksamheter.

Sammanställningen av uppgifter till RS åtföljs därför av en fortlöpande dialog mellan central och decentral kommunnivå för att restlöst kunna fördela alla kostnader i enlighet med den indelning som RS efterfrågar. Kommunen kan ha olika väl utvecklat tekniskt och metodmässigt stöd för denna typ av kostnadsfördelning. En del har stöd i sina redovisningssystem med särskilda moduler för uppgiften, andra utvecklar fristående principer för "nyckling" av kostnader etc.

Motsvarande problematik finns för insamlingen av Räkenskaps-sammandrag för landsting. I anvisningarna till sammandraget beskrivs hur landstingen bör se på problemet och tackla det:

Alla kostnader ska redovisas på de delområden som preciseras av verksamhetsindelningen oavsett inom vilka ansvarsområden, kostnadsställen/motsvarande de har uppstått eller var de ursprungligen redovisats. Kostnader som redovisats under fastighetsförvaltning, medicinsk service etc. ska fördelas till delområdena. Detta kan ske via interdebitering eller fördelningsnycklar. Den redovisning som respektive landsting/region har för intern uppföljning sammanhänger med den egna organisationens behov. Den är uppbyggd kring ansvarsområden/kostnadsställen och dessa aggregeras på olika nivåer. Redovisning enligt den gemensamma verksamhetsindelningen kan ske i ett sidoordnat system, genom skuggkodning av ansvarsområden/kostnadsställen mot områden/delområden enligt verksamhetsindelningen.⁷

Kommunerna och landstingen kan alltså i mycket liten utsträckning svara på räkenskapssammandragen genom att hämta uppgifter direkt från den egna redovisningen.

Den kostnadsfördelning från redovisningen till RS som därför måste göras, är den huvudsakliga felkällan i underlaget till den ekonomiska kommunstatistiken. I min utredningsenkät till cheferna i kommunerna tas problemet upp i de öppna svaren, ofta med nära koppling till bristerna i tillförlitlighet hos RS. En ekonomichef sammanfattar problemet så här:

Det verkar svårt för att inte säga omöjligt att få tillförlitliga svar eftersom varje kommun gör sin tolkning av vissa begrepp.

Bland enkätens många påpekanden om svårigheterna med att internt hitta rätt underlag för de uppgifter som efterfrågas i RS, finns även mer utförliga kommentarer som för samman flera sidor av problemet. En ekonomichef säger:

Räkenskapssammandraget (RS), det andra bokslutet, är grunden för det mesta när det gäller ekonomiska jämförelser. Jag anser att den får för lite uppmärksamhet i kommunerna och därmed finns risk att den inte blir helt tillförlitlig eller att kommunerna gör olika tolkning av hur rapporteringen ska ske. Har t.ex. aldrig hört att revisorer granskat RS. Ändå får jämförelser allt större betydelse som underlag för styrning. När det gäller redovisning finns mycket regler, rekommendationer och debatt. RS är lika viktig och borde uppmärksammas lika mycket.

⁷ Verksamhetsindelning för landsting och regioner, VI 2000. SKL.

Här ges RS digniteten av ett ”andra bokslut” vid sidan av det egna och egentliga, och resonemanget förs fullt ut att RS borde behandlas som ett sådant, revisionellt och med avseende på regelverk, allt mot bakgrund av att RS, måhända, har väl så stor betydelse som det egentliga bokslutet för kommunens ekonomi.

När nu RS genom utjämningssystemen, statsbudgeten, de kommunala jämförelserna och även Nationalräkenskaperna har en allt större betydelse som redogörelser för kommunernas ekonomiska situation, är det förstås ohållbart om kommunernas ekonomi beskrivs med två parallella räkenskaper som ofta glider isär, det egna bokslutet och RS. Det ligger nära till hands att försöka förena de två i en obligatorisk kontoplan för kommunernas ekonomiska redogörelse som garanterar att bokslut och RS är konsistenta med varandra.

En obligatorisk kontoplan i denna mening innebär att kommunernas kontoplan skulle vara så beskaffad att alla ekonomiska händelser från början konteras i enlighet med de variabler som RS efterfrågar utöver att den utgör kommunens huvudbok till grund för det egna bokslutet. Detta innebär att t.ex. integrerade skollokaler skulle kostnadsfördelas redan i konteringsögonblicket, att kostnader för personal som utför uppgifter enligt olika lagrum från tid till annan skulle särredovisas i konteringsögonblicket osv. På det hela taget skulle sättet att kontera vara sådant att den kostnadsfördelning som i dag sker enligt ovan i samband med RS-inlämningen blev onödig och att uppgifterna istället kunde föras direkt från redovisningen till RS.

Det är uppenbart att en sådan konteringsordning är mycket svår att åstadkomma. Hårddraget skulle den innebära att lokaler inte kan användas för flera olika verksamheter, att personal inte kan arbeta utifrån olika lagrum etc. Mindre hårddraget skulle den innebära att lokalerna och personalen förvisso kan användas för flera verksamheter, men att man i så fall måste upprätta särskilda fördelningsregler för hur lokal- och personalanvändningen ska ske i termer av nyttjande som ska konteras på det ena eller andra stället i kontoplanen. Det skulle vara fråga om en mycket hård styrning av redovisningen som, trots att styrningen enbart begränsades till redovisningen, likväl kan antas riskera att begränsa friheten att organisera den kommunala verksamheten i enlighet med de lokala förutsättningarna. Även om denna risk på olika sätt kan minimeras, är normering av kommunernas kontering i sig en inskränkning av

den kommunala friheten som därutöver fordrar omfattande insatser på både central och lokal nivå för att kunna genomföras.

Jag finner därför att införande av en obligatorisk kontoplan för primärkommunerna utifrån motivet att detta skulle underlätta en korrekt inrapportering av RS bör avvisas. Problemet med fördelning av kostnader skulle ändå inte försvinna; enligt något regelsystem måste kostnader fördelas, endera efter kontering som i dag eller före konteringen om en RS-anpassad kontoplan föreskrevs. Ett viktigt skäl till mitt ställningstagande är också att en sådan normering av kommunernas redovisning är svår att förena med den kommunala självstyrelsen. Jag avvisar införande av obligatorisk kontoplan för landstingen av samma skäl. Det är bättre att dagens möjlighet att upprätta kontoplan efter lokala förutsättningar bibehålls, samtidigt som stödet för att införa särskilda RS-koder, ”skuggkoder”, i kontoplanerna utvecklas. Den absoluta majoriteten av kommunerna följer den kontoplan som rekommenderas av SKL, Kommun-Bas 05, och som är så konstruerad att där framgår vilka kontouppgifter som efterfrågas i RS, dock utan att ange hur fördelningar av olika slag ska gå till; Kommun-Bas 05 är en normalkontoplan som varje kommun tillämpar anpassad till sin egen organisation och följaktligen kan inte, och bör inte, fördelningsregler föreskrivas redan i rekommendationen – man kan säga att SKL stannar på samma ställe som jag, dvs. vid en rekommendation men före en normering. På landstingssidan gäller motsvarande förhållanden genom L-Bas 2005.⁸ I mina förslag återkommer jag till hur tillrättaläggandet av uppgifter från kommunernas redovisning bör gå till för att bilda ett bättre underlag för inlämningen av RS.

Revisorsintyg

Bland utredningens uppgifter tas frågan upp om det bör införas en möjlighet att begära in verifiering av lämnade uppgifter, exempelvis genom revisorsintyg ”i särskilt tveksamma fall” som det heter i utredningens direktiv. Något fall av genomförd revisorsgranskning av RS har kommit till utredningens kännedom, och det har då rört

⁸ Kommun-Bas 05 är en normalkontoplan för kommuners externa redovisning. Den grundar sig till viss del på de BAS standardkontoplaner som företag använder för sin affärsredovisning. Kontoplanen har anpassats efter den kommunala redovisningslagen och efter de uppgifter om externredovisning som efterfrågas i SCB:s räkenskapssammandrag för kommuner (RS). Landstings-Bas 2005 är konstruerad med samma syften för landstingens redovisning.

sig om en granskning av huruvida de rutiner som tillämpats i kommunen i samband med RS-inlämningen har varit ändamålsenliga, inte om själva de lämnade sifferuppgifterna varit korrekta. Den aktuella granskningen gjordes på kommunens eget initiativ i syfte att säkerställa sina rutiner. Det är naturligtvis en god sak att kommuner tar sådana initiativ, men jag anser inte att sådan granskning ska föreläggas samtliga kommuner. Exemplet avsåg uppgiftslämnningens procedurer och rutiner och revisionen får på det sättet sägas vara typisk för den sorts revision som inte tar ställning till de uppkomna värdena i sig, utan till de omständigheter under vilka värdena har tillkommit.

En revision som tar ställning i sak och verifierar detta genom intyg måste antas bli mycket kostsam och genomförd enbart med statistiska motiv antas kunna tillföra ganska lite utöver vad som kan säkerställas i dialogen mellan uppgiftslämnaren och den statistikansvariga myndigheten.⁹ Jag avvisar därför också revisorsintyg som åtgärd för bättre kvalitet i uppgiftsinlämningen av räkenskapsammandragen från kommuner och landsting.

6.6 Utvecklad uppgiftsinlämning

Överföringen av uppgifter från kommunernas bokslut till Räkenskapssammandraget för kommuner avseende verksamhetsspecifikationerna bedömer jag vara den enskilt största felkällan i den ekonomiska statistiken över kommunerna på grund av den fördelningsproblematik som beskrivs ovan. Ur uppgiftslämnarens synvinkel tycks risken att göra fel ibland vara större än möjligheten att göra rätt, något som utredningens enkät till kommunerna också vittnar om. Jag har därför velat undersöka om själva uppgiftslämnandet skulle kunna underlättas, oaktat hur RS konstrueras vad gäller urval, indelningar etc.

Kommunen vet vilka kostnader man har utifrån den struktur och därmed fördelning som finns i den egna redovisningen. Det genomgående problemet är att omfördela kostnaderna till de kostnadsobjekt som RS har. Kommunerna löser detta problem på olika sätt, med "skuggkoder" i sin redovisning, med särskilda omfördelningar vid sidan om osv. Några kommuner använder sig i

⁹ Det finns andra skäl till sakgranskning, t.ex. misstanke om ekonomisk oegentlighet, som motiverar långtgående revision som kan klarlägga förhållanden som annars inte kommit fram.

andra sammanhang av verksamhetsstatistik för att fördela kostnader, en metod som benämns Kostnad per brukare (KPB). Metoden används då inte i första hand för att skapa uppgifter till RS, utan för att följa upp viss verksamhet i detalj. SKL arbetar sedan flera år med att utveckla och sprida KPB-metodiken bland kommuner och landsting. I skriften *Kostnad per brukare (KPB) inom kommunal vård och omsorg* skriver SKL:

Kostnad per brukare (KPB) är enkelt uttryckt en metod för kostnadsberäkning av olika insatser och för hur dessa insatser kan knytas till den enskilde brukaren. KPB bygger på avidentifierade individdata vilket innebär att vård och service för olika typer av brukare kan sammanställas och utgöra grunden för uppföljning ur olika aspekter. Hälso- och sjukvården har under flera år arbetat med metoden KPP (Kostnad per patient). Kostnad per brukare (KPB) bygger på samma metod. På sikt kan det finnas möjligheter att följa vårdprocesser över huvudmannaskapsgränserna.¹⁰

KPB-metoden förutsätter att det finns verksamhetsstatistik som gör det möjligt att koppla insatser till enskilda individer. När så är fallet kan kommunens kostnad för varje brukare räknas ut. Genom att sedan summera brukarkostnaderna kan man även räkna fram uppgifter som efterfrågas i RS, något som i dag också sker i ett mindre antal kommuner. Denna beräkningsmetod kan tillämpas för vissa delar av RS, nämligen sådana delar där det finns individstatistik, vanligen också kallad personnummerbaserad verksamhetsstatistik, som är avgränsad på ett sätt som stämmer överens med RS. Detta sätt att beräkna aggregerade kostnader brukar kallas *bottom-up* och har den fördelen i detta sammanhang att den hanterar problemet med fördelning av kostnader med hjälp av information om hur verksamheten når brukarna, vilket innebär att fördelningen kan göras baserad på utfall snarare än på schabloner.

I syfte att undersöka om KPB-metodiken kan användas som bred ansats för att fylla i RS, gav jag uppdraget till Ensolution AB att ta fram alla uppgifter för RS i tre kommuner med stöd av den kalkylmodell som ligger bakom KPB.¹¹ Som framgår av uppdragsrapporten kan RS räknas fram till viss del med stöd av verksamhetsstatistik, medan en (i dag) större del måste räknas fram med fördelningsnycklar av annat slag, och en tredje del är enkel i så

¹⁰ Kostnad per brukare (KPB) inom kommunal vård och omsorg, Stockholm 2007.

¹¹ Ensolution AB är ett konsultföretag som bl.a. arbetar med kommuners och landstings redovisning, och som deltar i SKL:s arbete med Kostnad per brukare (KPB). Uppdragsrapporten till utredningen återfinns i Bilaga 6.

måtto att uppgifterna som efterfrågas i RS är möjliga att hämta direkt ur kommunens redovisning.

Utöver själva kalkyleringen/fördelningen av värden till RS-variabler, tillämpar Ensolution en IT-teknik som tillåter ett parallellt ifyllande av RS-uppgifterna genom att RS-blanketten presenteras som en vy mot en central databas istället för som en arbetsbok i Excel. Detta innebär att arbetet ”runt” RS kan läggas upp mer effektivt i kommunen så att olika förvaltningar kan fylla i sina delar utan att vara beroende av en central samordning i kommunen.

Oavsett hur RS konstrueras vad gäller urval och verksamhetsindelning, kommer alltid problemet med fördelning av kostnader från kommunens egen redovisning till RS-variabler att finnas. Att då fördela kostnader med stöd av verksamhetsstatistik ser ut att kunna göras med god kvalitet som följd, givet att verksamhetsstatistiken och RS har samma definitioner och indelning. Vikten av att den ekonomiska statistiken och verksamhetsstatistiken samordnas understryks genom detta, liksom behovet av att verksamhetsstatistiken kan samlas in som individstatistik i form av personnummerbaserade uppgifter. Den Samordningsgrupp för kommunstatistik som jag föreslår har en mycket viktig uppgift i detta samordnande arbete.

SCB tar i sin analys av RS upp både övergång till modernare insamlingsteknik och insamling med stöd av verksamhetsstatistik. Också SKL betonar sambandet mellan ekonomiska uppgifter och verksamhetsstatistik. SCB vill fördjupa analysen av konsekvenserna dels avseende användning av annan teknik än Excelblanketter för insamling, och dels avseende användningen av verksamhetsstatistik under hela statistikprocessen från insamling till NR-beräkningar m.m. Om verksamhetsstatistik ska kunna användas som stöd i insamlingen av ekonomiska uppgifter fordras att de olika statistikområdena är samordnade indelnings- och periodmässigt. Genom att utveckla uppgiftsinlämningen både tekniskt och i förening med verksamhetsstatistik kan ytterligare steg tas för högre kvalitet i uppgiftsinlämningen totalt sett: uppgiftslämnarna kommer då redan vid insamlingstidpunkten att ta ställning till både sina ekonomiska uppgifter och till sin verksamhetsstatistik. Med ny insamlingsteknik som underlättar den löpande dialogen mellan uppgiftslämnarna och den insamlade myndigheten bör detta avsevärt underlätta snabbare och mer tillförlitlig uppgiftsinsamling.

I kapitel 9 återkommer jag med en genomgång av förutsättningarna för att införa modern teknik för datafångst avseende all kommunstatistik.

6.7 Slutsatser och förslag

Vissa av de förändringar av RS som SCB och SKL tar upp avseende neddragningar i nuvarande RS-insamling kan genomföras relativt omgående. SCB och SKL pekar vidare på att driftredovisningens verksamhetsindelning behöver förändras vilket kräver ett större arbete för att förena de olika behoven av en bättre indelning. SKL menar att verksamhetsindelningen behöver detaljeras ytterligare jämfört med i dag och anpassas till de prestationer som kommunerna utför samtidigt som vissa verksamheter inte är relevanta ur ett jämförelseperspektiv. Huvuddelen av de verksamheter som efterfrågas i dag behövs ur ett NR-perspektiv, men det är både enligt SCB och SKL nödvändigt att förändra verksamhetsindelningen så att kommunerna kan lämna uppgifter med hög kvalitet. Den samordningsgrupp som jag föreslår har en viktig uppgift i att följa detta arbete eftersom flera myndigheters statistik berörs.

Analysen av möjligheten att samla in RS med partiellt urval behöver fördjupas. Behoven av förenklad insamling och minskad uppgiftslämnarbörda står delvis i strid med den detaljerade information som behövs för Nationalräkenskaperna och för kommunala jämförelser, men urvalsansatsen kan också i en framtida utveckling av samordnad uppgiftsinsamling i förening med ny insamlingsteknik öppna för en mer preciserad insamling.

Uppgiftslämnarnas arbete med att överföra uppgifter från sin egen ekonomiska redovisning till RS kan underlättas med ny teknik och med särskilt stöd för den omfördelning av uppgifter från redovisningen till RS-variabler som behöver göras.

Jag föreslår därför att RS förbättras till stöd för de olika informationsbehoven och att uppgiftslämnarbördan minskas genom fem uppdrag till SCB samt överföring av visst statistikansvar från Skolverket och Socialstyrelsen till SCB. Generellt för uppdragen gäller att utvecklingsarbetet bör komma igång snarast möjligt och i avvaktan på resultaten av dessa utvecklingsinsatser anger jag inga särskilda tidpunkter för förslagets genomförande. Ändringar i insamlingen av RS ska aviseras i tid före det aktuella året så att kommunerna och landstingen kan anpassa sina rutiner för det år

som den kommande insamlingen avser. SCB bör i samband med de uppdrag jag föreslår ges det övergripande uppdraget att ta fram en samlad tidplan för genomförandet av uppdragen.

Jag föreslår mot denna bakgrund följande:

- SCB ges i uppdrag att genomföra förändringar av verksamhetsindelningen i RS som en fortsättning av den analys som SCB gjort åt utredningen. Arbetet förväntas genomföras i samverkan med SKL, Skolverket och Socialstyrelsen så att överensstämmelse med verksamhetsstatistiken och med lokala informationsbehov säkerställs.
- SCB ges i uppdrag att i samverkan med SKL, Skolverket och Socialstyrelsen utreda konsekvenserna av de förslag till neddragning av RS-insamlingen som föreslås av SKL och av SCB, och genomföra de förenklingar av RS som denna analys leder fram till.
- SCB ges i uppdrag att i samverkan med SKL stödja uppgiftslämnarna med en till RS anpassad kalkylmodell för beräkning av vissa RS-variabler utifrån kalkylering på basis av verksamhetsstatistik med stöd av bl.a. beräkningar av Kostnad Per Brukare (KPB). Ett exempel på sådan beräkning beskrivs närmare i Bilaga 6. SCB:s eget förslag om användning av verksamhetsstatistik i hela statistikprocessen ska beaktas i arbetet.
- SCB ges i uppdrag att i samverkan med SKL erbjuda kommunerna och landstingen en ny insamlingsteknik i form av vyer mot en central databas. Ett sådant uppgiftslämnarfönster på Internet innebär att uppgiftslämnarna skulle stå i löpande dialog med SCB som kontinuerligt kan granska inkommande uppgifter och återkoppla dessa, samt möjliggöra ett effektivare arbetsflöde hos uppgiftslämnarna. SCB:s eget förslag om modernare insamlingsteknik ska beaktas i arbetet.
- SCB ges i uppdrag att slutföra analysen av möjligheten till partiell insamling av RS. Analysen beskrivs närmare i Bilaga 4. RS-insamlingen är i dag en s.k. totalundersökning, dvs. samtliga kommuner besvarar varje år alla frågor. Partiell

insamling innebär övergång till urvalsundersökning, vilket t.ex. kan gå till så att vissa kommuner inte årligen behöver besvara samtliga frågor.

- SCB ges ett samlat ansvar för insamling och publicering av ekonomisk statistik över primärkommunerna fr.o.m. RS 2009. Detta innebär att Skolverkets och Socialstyrelsens nuvarande uppdrag till SCB att samla in vissa sektorsspecifika ekonomiska uppgifter statistikansvarsmässigt förs över från dessa myndigheter till SCB.

7 Ny och förbättrad statistik om alternativa utförare

7.1 Begreppet alternativa utförare

Kommunerna och landstingen har rätt att under bibehållet huvudmannaskap överlåta driften av verksamheter på utförare som inte tillhör den egna organisationen. De företag som utför sådan verksamhet som kommuner eller landsting annars skulle utföra benämns fortsättningsvis alternativa utförare, dvs. de utgör ett alternativ till att kommunen eller landstinget utför verksamheten i egen regi. Även fristående skolor som godkänts som huvudmän av Statens skolinspektion räknas till de alternativa utförarna när de får ersättning för sina elever från kommunsektorn.

Kommuner och landsting kan tillhandahålla offentligt finansierade välfärdstjänster från alternativa utförare enligt tre grundmodeller:¹

- *Driftsentreprenad*, där kommunen/landstinget fortfarande är huvudman, och beställer verksamheter/tjänst efter upphandling av driften av potentiella utförare. Ett avtal reglerar verksamhetens omfattning och utförande.
- *Enskild verksamhet med offentlig finansiering* innebär inte något direkt avtalsförhållande mellan huvudmannen och utföraren, men kommunen/landstingen fastställer de villkor som ska gälla för att utföraren ska få bidrag för verksamheten.
- *Kundvalsmodeller* där brukaren själv får välja mellan olika alternativa utförare. Den utförare som brukaren/kunden väljer får bidrag från kommunen/landstinget som är kopplade till hur många brukare som väljer just denna. Flera kundvalsmodeller

¹ Statskontoret 2007:19. Vård, skola och omsorg. Vilken information behöver brukaren för att välja.

finns och en skiljelinje mellan dessa är om kommunen/landstinget upphandlat de olika utförarna i systemet, t.ex. enligt Lag om offentlig upphandling, LOU (SFS 2007:1091) eller om utförarna auktoriserats enligt något system, t.ex. enligt Lag om valfrihetssystem, LOV (SFS 2008:962).

Allmänt gäller också att alternativa utförare avgränsas från andra företag och organisationer som bedriver verksamhet inom de områden som ligger inom det kommunala ansvarsområdet men som inte erhåller ersättning från kommuner eller landsting för att utföra verksamheten å kommunens eller landstingets vägnar.

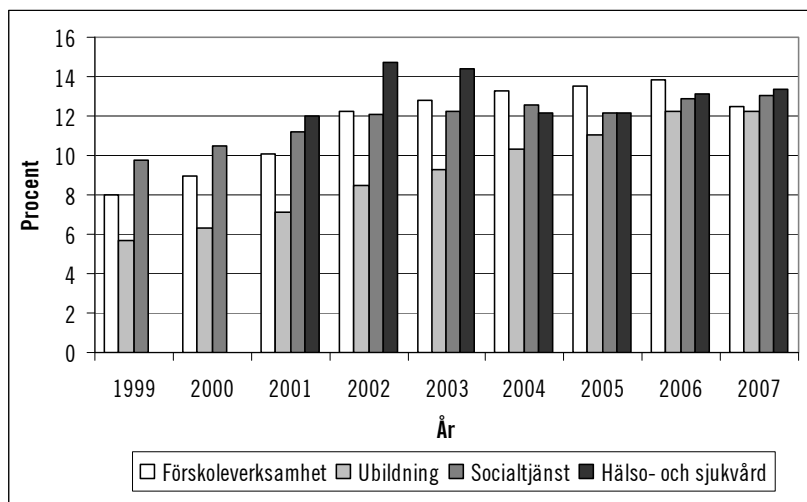
7.2 Det alternativa utförandets omfattning

I detta sammanhang fokuseras på de stora verksamhetsområdena skola, vård och omsorg. 2007 uppgick kommunernas kostnader för omsorg och skola till närmare 80 procent av kommunernas verksamhetskostnader medan landstingens nettokostnader för hälso- och sjukvård var drygt 90 procent av landstingens totala nettokostnader.² Från och med slutet på 1990-talet har den andel av kommunernas och landstingens verksamheter inom skola, vård och omsorg som utförs av alternativa utförare ökat enligt diagrammet nedan (mätt som kostnad för köp av verksamhet). Övriga verksamhetsområden uppvisar en liknande utveckling.

Uppgifter om köp av verksamhet samlas in i Räkenskapssammandrag (RS) för kommuner respektive landsting. Både köp av huvudverksamhet respektive stödverksamhet, t.ex. lokalvård, ska redovisas men inte inköp av varor, material eller hyreskostnader. Kostnaderna ska redovisas för respektive verksamhet enligt verksamhetsindelningen samt för motpart, dvs. från vilken typ av organisation som köpet gjordes.

² SCB. Uppgifter från Räkenskapssammandrag för kommuner respektive för landsting. Statistiska meddelanden OE 25 SM 0801 och OE 28 SM 0801.

Figur 7.1 Andel köp av verksamhet från företag i näringslivet



Källa: SCB Räkenskap för kommuner 1999-2007. SKL Ekonomisk statistik för landsting 2001-2007. På grund av omläggningar av statistiken kan motsvarande uppgifter för landstingen inte tas fram för tidigare år än 2001.

Kommunerna har ökat sin andel av köp av verksamhet från 1999–2007 inom utbildningsområdet med 6,6 procentenheter, och där främst inom gymnasieskolan, medan andelen köp av verksamhet inom socialtjänstens områden ökade med 3,3 procentenheter under samma period. Också när man ser till kostnaderna i löpande priser har köpen procentuellt sett ökat mest inom utbildningsområdet med nästan 200 procent, från 5,2 miljarder kronor 1999 till 15,5 miljarder kronor 2007. Socialtjänstens kostnader för köp av verksamhet har ökat från 11,1 miljarder kronor 1999 till 21,6 miljarder kronor 2007 (94 procent) och kostnaderna inom förskoleverksamheten har ökat med 129 procent, från 3,2 miljarder kronor till 7,3 miljarder kronor.

Landstingens kostnadsandel för köp av verksamhet från företag i näringslivet ökade med 1,4 procentenheter från 2001 till 2007. Under denna period gick dock bland annat ett sjukhus från driftformen kommunalt bolag tillbaka till drift i landstingets egen regi, vilket förklarar att kostnadsandelen 2002–2003 var över 14 procent. Landstingens kostnader för köp av verksamhet har ökat med 32 procent, från 18,3 miljarder kronor 2001 till 24,1 miljarder kronor 2007.

Ovan redovisades en bild av alternativt utförande i kommunsektorn från konsumtionssidan. Om vi istället tittar på utbudssidan i den officiella statistiken över näringslivets utveckling får vi en bild som stämmer väl överens med bilden från konsumtionssidan.

Tabell 7.1 Företag i näringsgrenarna vård, omsorg och utbildning

| | Antal företag | | Antal anställda | | Nettoomsättning, mnkr | |
|---|---------------|--------|-----------------|--------|-----------------------|--------|
| | 2003 | 2006 | 2003 | 2006 | 2003 | 2006 |
| Förskoleverksamhet, utbildning | 2 118 | 2 413 | 13 266 | 16 683 | 6 843 | 10 278 |
| Vård och omsorg för äldre och funktionshindrade | 723 | 1 113 | 27 425 | 39 686 | 10 940 | 16 139 |
| Individ- och familjeomsorg | 1 057 | 1 310 | 6 313 | 6 889 | 4 376 | 4 889 |
| Hälso- och sjukvård | 18 369 | 21 538 | 55 065 | 51 254 | 46 452 | 47 849 |

Källa: Basfakta för företag enligt Företagens ekonomi (FEK), www.scb.se

Ökningen av såväl antalet företag, anställda som nettoomsättningsökningen visar på att näringslivets utbud av tjänster inom vård, omsorg och skola, oavsett vem som finansierat verksamheten, vuxit kraftigt de senaste åren. I löpande priser har omsättningen bland företagen inom förskoleverksamhet och skola vuxit med 50 procent, inom vård- och omsorgsområdet med 37 procent och inom hälso- och sjukvården med 3 procent från 2003 till 2006. Detta kan jämföras med motsvarande kostnadsökning 2003–2006 för kommunernas och landstingens köp av verksamhet som var 37 procent för utbildningstjänsterna, 14 procent för socialtjänsterna och endast 1 procent för hälso- och sjukvårdens köp. Den lägre procentuella ökningen för kommuners och landstings kostnader för köp av verksamhet indikerar att en större del av företagets omsättningsökning finansieras av andra kunder än kommuner och landsting.

I redovisningar av statistik för alla ekonomiskt aktiva företag, oavsett samhällssektor, används Standard för svensk näringsgrensindelning (SNI) som indelningsgrund. En branschkod enligt SNI består av fem siffror av vilka de fyra första måste överensstämma med den internationella klassificeringen NACE. Den femte siffran i SNI används för att kunna göra egna nationella indelningar.³

³ SNI är samordnad med EU:s statistiska näringsgrensindelning NACE, Nomenclature statistique des Activités économiques dans la Communauté Européenne. NACE/SNI skiljer i allmänhet inte på marknadsinriktade eller icke-marknadsinriktade verksamheter. Den nu

I översynen av SNI 2002 gjordes ett flertal förändringar av indelningen i första hand på 5-siffernivån för att förbättra anpassningen till de nationella verksamheterna. De verksamheter som enligt SNI 2007 redovisas under utbildning, vård- och omsorg stämmer väl med den verksamhetsindelning som används för den icke-marknadsinriktade verksamheterna inom respektive sektorsområde, dvs. den verksamhetsindelning som används inom kommunstatistiken.

Tabell 7.2 SNI 2007. Verksamhetsbeskrivningar på 5-siffernivå

| SNI 2007 | | SNI 2002 |
|----------|---|---------------------------|
| | UTBILDNING | |
| 85.100 | Förskoleutbildning | 80.101 |
| 85.201 | Grundskoleutbildning och förskoleklass | 80.102 |
| 85.202 | Utbildning inom grundsärskola | 80.103 |
| 85.311 | Studieförberedande gymnasial utbildning | 80.210 |
| 85.312 | Kommunal vuxenutbildning o.d. | 80.421 |
| 85.321 | Gymnasial yrkesutbildning | 80.221 |
| 85.322 | Utbildning inom gymnasiesärskola | 80.222 |
| 85.521 | Kommunala kulturskolans utbildning | 80.426 |
| | HÄLSO- OCH SJUKVÅRD | |
| 86.101 | Sluten primärvård | 85.111 |
| 86.102 | Specialiserad sluten somatisk hälso- och sjukvård på sjukhus | 85.112* |
| 86.103 | Specialiserad sluten psykiatrisk hälso- och sjukvård på sjukhus | 85.113* |
| 86.211 | Primärvårdsmottagningar med läkare m.m. | 85.122*, 85.327*, 85.328* |
| 86.212 | Annan allmän öppen hälso- och sjukvård, ej primärvård | 85.122* |
| 86.221 | Specialistläkarverksamhet inom öppenvård, på sjukhus | 85.112*, 85.113*, 85.121 |
| 86.222 | Specialistläkarverksamhet inom öppenvård, ej på sjukhus | 85.112*, 85.113*, 85.122* |
| 86.230 | Tandläkarverksamhet | 85.130 |
| 86.901 | Medicinsk laboratorieverksamhet m.m. | 85.141 |
| 86.902 | Ambulanstransporter och ambulanssjukvård | 85.142 |
| 86.903 | Primärvård, ej läkare | 85.144* |

föreliggande standarden, SNI 2007, fastställdes av SCB i maj 2007 och gäller från och med 1 januari 2008. Användandet av NACE är obligatoriskt inom det europeisk-statistiska systemet. Se MIS 2007:2, SNI 2007 – Standard för svensk näringsgrensindelning 2007.

| SNI 2007 | | SNI 2002 |
|----------------------------------|---|---------------------------|
| 86.904 | Tandhygienistverksamhet | 85.144* |
| 86.905 | Fysioterapeutisk verksamhet o.d. | 85.144* |
| 86.909 | Annan öppen hälso- och sjukvård, utan läkare | 85.144* |
| 87.100 | Boende med sjuksköterskevård | 85.112*, 85.143* |
| 87.201 | Boende med särskild service för personer med utvecklingsstörning eller psykiska funktionshinder | 85.113*, 85.312* |
| 87.202 | Boende med särskild service för barn och ungdomar med missbruksproblem | 85.112*, 85.143*, 85.313* |
| 87.203 | Boende med särskild service för vuxna med missbruksproblem | 85.112*, 85.143*, 85.315 |
| VÅRD- OCH OMSORG | | |
| 87.301 | Vård och omsorg i särskilda boendeformer för äldre personer | 85.143*, 85.311 |
| 87.302 | Vård och omsorg i särskilda boendeformer för personer med funktionshinder | 85.312* |
| Annan vård och omsorg med boende | | |
| 87.901 | Heldygnsvård med boende för barn och ungdomar med sociala problem | 85.313* |
| 87.902 | Omsorg och sociala insatser i övriga boendeformer för vuxna | 85.316 |
| 88.101 | Öppna sociala insatser för äldre personer | 85.327* |
| 88.102 | Öppna sociala insatser för personer med funktionshinder | 85.328* |
| 88.910 | Dagbarnvård | 85.322, 85.328* |
| 88.991 | Öppna sociala insatser för barn och ungdomar med sociala problem | 85.323 |
| 88.992 | Öppna sociala insatser för vuxna med missbruksproblem | 85.329 |
| 88.993 | Övriga öppna sociala insatser för vuxna | 85.324 |
| 88.994 | Humanitära insatser | 75.212*, 85.325 |
| 88.995 | Drift av flyktingförläggning | 85.326 |

7.3 Statistikbehov avseende alternativa utförare

Den allmänna utgångspunkten är att kommunstatistiken ska vara jämförbar oavsett utförare. Det kan då förefalla naturligt att helt enkelt rikta alla undersökningar som kommuner och landsting ska besvara också till de alternativa utförarna. Nu går det inte att göra så eftersom dessa undersökningar är konstruerade för att besvaras av huvudmän medan de alternativa utförarna bedriver delar av

verksamheten i en annan och mer begränsad egenskap av uppdragstagare.⁴ Undersökningar riktade till alternativa utförare behöver därför konstrueras i särskild ordning för att uppgifter som motsvarar de uppgifter som finns om verksamhet bedriven i egen regi ska kunna samlas in. Vidare är det så att statistik om alternativa utförare till betydande del kan redovisas på basis av befintliga uppgifter, se följande avsnitt i detta kapitel.

För att kunna följa de strukturella förändringar som sker i samhället samt beräkna volymutveckling, produktivitet och effektivitet inom olika verksamhetsområden är det nödvändigt med ett statistiskt underlag som redovisar ekonomi och prestationer i jämförbara termer och begrepp oavsett om verksamheten bedrivs i egen regi eller av alternativa utförare. Det underlag som krävs för en nationell uppföljning av välfärdssektorn ska också överensstämma med den statistik som Sverige i likhet med andra EU-länder är förbundna att producera och leverera till EU samt med annan statistik som används i internationella jämförelser av vård, omsorg och skola, t.ex. av OECD och FN.

I korthet är det följande användningsområden av kommunstatistiken som fordrar att statistiken är likvärdig oavsett om verksamheten bedrivs i egen regi eller av alternativa utförare:

Volym- och produktivetsberäkningar

SCB redovisar enligt ENS/ESA-manualen beräkningar av volymutvecklingen för den offentliga sektorns produktion.⁵ De alternativa utförarna ingår i beräkningarna för privat sektor och de utgör ingen egen sektor, men för jämförelser av produktivitet mellan egen regi och alternativt utförande behöver de alternativa utförarnas produktivitet kunna beräknas separat.

⁴ Ett undantag från detta är fristående skolor som är egna huvudmän.

⁵ ENS/ESA är Europeiska rådets förordning (EG 2223/96) om Europeiska national- och regionsräkenskapsystemet i gemenskapen (ESA95). ENS/ESA är ett integrerat system av ekonomiska konton och utgör den europeiska versionen av System of National Accounts. SCB. Begreppsförklaringar inom nationalräkenskaperna. Volymberäkningar inom offentlig sektor. Bakgrundsfakta till den ekonomiska statistiken. SCB. 2008.

Beräkningar av det sociala skyddet (ESSPROS) inom NR-systemet

De gemensamma principerna för beräkningar av det sociala skyddet är fastlagda i ESSPROS som publiceras av Eurostat.⁶ Sverige kan i dag inte redovisa de tjänster som levereras av alternativa utförare till Eurostat.

Beräkningar av BNP och Hälsoräkenskaper inom NR-systemet

I de balansavstämningar som genomförs vid beräkningen av BNP för att få en enhetlig bild av det ekonomiska läget stämmer NR av tillgång och användning på drygt fyrahundra produktbalanser för hela riket. För varje produktgrupp görs en balans där man jämför hur mycket som har producerats och vilka sektorer som har använt det. För att fördela den kommunala försäljningen på produktgrupper används uppgifter från kommunernas och landstingens räkenskapsammandrag.

Uppföljning och kunskapsutveckling

Staten har det yttersta ansvaret för att medborgarnas behov av vård, omsorg och skola tillgodoses och att kvaliteten i verksamheterna är tillfredsställande. I detta ansvar ligger dels ett övergripande ansvar för uppföljning och utvärdering av verksamheterna och dels ett tillsynsansvar att verksamheterna utförs enligt lagar och förordningar.

Uppföljning av verksamheternas måluppfyllelse

En viktig aspekt av måluppfyllelse är tillhandahållandet av tjänster med lika god kvalitet och på lika villkor för alla som bor och vistas varaktigt i landet oavsett geografisk hemvist, kön och sociala och ekonomiska förhållanden vilket formuleras som portalparagrafer i Skollagen, Socialtjänstlagen och Hälso- och sjukvårdslagen.

⁶ Social Protection Expenditure and Receipts. SCB. Utgifter för det sociala skyddet i Sverige och Europa samt utgifternas finansiering 2001–2006. Statistiska meddelanden NR 15 SM 0801. Socialt skydd definieras i manualen som ”samtliga insatser från offentliga eller privata organ som syftar till att avlasta hushåll och enskilda personer från speciellt definierade risker eller att tillgodose speciellt definierade behov, under förutsättning att insatsen inte kräver en samtidig gentjänst eller att insatsen är baserad på individuella arrangemang”.

Tillsyn och kontroll

De sektorsansvariga myndigheterna har ansvar för att verksamheterna inom respektive område fungerar enligt lagar och förordningar och är också tillsynsmyndigheter. Statens skolinspektion är tillsynsmyndighet för förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning och Socialstyrelsen för hälso- och sjukvård. Länsstyrelserna och Socialstyrelsen ansvarar gemensamt för tillsynen av kommunernas socialtjänst. Länsstyrelserna har i dag det operativa ansvaret, men detta förs från 2010 över till Socialstyrelsen. När myndigheten genom föreskrifter till kommuner och landsting begär in viss information för att tillse att verksamheten sker enligt lagar och förordningar ska detta också gälla de alternativa utförarna för att man ska kunna få en fullständig bild av hur de offentligt finansierade verksamheterna utförs. Motsvarande ordning gäller för myndigheter som ansvarar och utövar tillsyn för områden inom den kommunala verksamheten. t.ex. Naturvårdsverket m.fl..

Kommun- och landstingsledningarnas uppföljning

Likvärdig statistik över egen regi och alternativt utförande krävs dels för att se om invånarna får en likvärdig verksamhet oavsett utförare, dels som kontroll av att effektiva val gjorts vid köp av verksamhet från alternativa utförare.⁷

Jämförelse med andra

I många grupper av kommuner som arbetat i SKL:s Jämförelseprojektet framkommer behov av att nya uppgifter som belyser verksamheterna samlas in. Dessa uppgifter bör finnas både för verksamheter som bedrivs i egen regi som för alternativa utförare. Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) har också påtalat detta i skrifterna ”Att skapa resultat med nyckeltal”.

⁷ I samband med införandet av Lagen om valfrihetssystem (LOV) tillhandahåller Kammarkollegiet en nationell webbplats för valfrihetssystem där kommuner, landsting och andra kommunala och landstingskommunala organ som upphandlar tjänster inom hälso- och sjukvården samt socialtjänsten ska annonsera. Avsikten med webbplatsen är att företag som vill leverera tjänster till kommuner och landsting ska hitta de tjänster som efterfrågas i hela landet. Se www.kammarkollegiet.se

Öppna jämförelser

SKL:s och Socialstyrelsens publikationer under rubriken Öppna jämförelser baseras delvis på särskilda insamlingar som då genomförs på ett likvärdigt sätt oavsett utförare.

Brukarnas och medborgarnas val och inflytande

Brukarnas och medborgarnas behov av information gäller dels den information som behövs för att kunna göra ett insiktsfullt val av verksamhet som på bästa sätt tillgodoser de aktuella behoven, dels den information som behövs för att kunna värdera kommunledningens sätt att fullgöra sitt uppdrag.

7.4 Alternativa utförare finns "dolda" i statistikregistren

I den officiella statistiken redovisas uppgifter avseende ekonomi, sysselsatta, näringsgren m.m. för alla företag och organisationer som är ekonomiskt aktiva inom vård, omsorg och utbildning och andra branscher. De företag till vilka kommuner och landsting överlåtit driften av viss verksamhet ingår därmed i näringslivet även om finansieringen av verksamheten sker med offentliga medel via kommuner och landsting. I detta sammanhang räknas också vissa av hushållens icke-vinstdrivande organisationer (HIO) som marknadsproducenter i näringslivet eftersom de är ekonomiskt aktiva och säljer tjänster enligt avtal till kommuner och landsting.⁸ De alternativa utförarna finns alltså med i de register som ligger bakom företagsstatistiken, men är inte markerade med just denna egenskap.

Ett grundläggande steg för att utvidga kommunstatistiken med uppgifter om de alternativa utförarna är därför att söka ut och

⁸ Hushållens icke-vinstdrivande organisationer (HIO) består av icke-vinstdrivande organisationer som utgör separata juridiska enheter, vilka betjänar hushåll och vilka är privata övriga icke marknadsproducenter. Deras huvudsakliga resurser, utom vad som kommer från tillfälliga försäljningar, utgår från frivilliga bidrag, kontant eller in natura från hushåll i deras egenskap av konsumenter, från betalningar från offentliga sektorn och från kapitalinkomster. HIO utgör inte en egen institutionell sektor i de svenska nationalräkenskaperna, utan redovisas tillsammans med hushållen i hushållssektorn. Exempel på organisationer som ingår i HIO är idrottsföreningar, fackföreningar och religiösa samfund. Se Begreppsförklaringar NR. www.scb.se

sammanställa den information som finns i befintliga statistikregister.

SCB håller tre statistiska basregister, Företagsdatabasen (FDB), Registret över totalbefolkningen (RTB) och Fastighetsregistret (FR)⁹ vilka utgör grunden för det registerstatistiska systemet. De innehåller de för samhället centrala objekten företag, individer respektive fastigheter. Basregistrens roll är att definiera objekten i systemet där väldefinierade objektsavgränsningar och hög täckningsgrad är viktiga egenskaper och avgörande för kvaliteten i hela systemet. Till respektive basregister finns koppling till andra register som innehåller mer detaljerad information om motsvarande objekt. Likaså finns kopplingsmöjligheter mellan de tre basregistren. Undersökningen Företagens ekonomi (FEK) innehåller ytterligare uppgifter som behövs för att framställa statistik om de alternativa utförarna.

SCB:s företagsdatabas (FDB)

I FDB registreras företag¹⁰ och deras arbetsställen¹¹ med uppgift om den bransch enligt SNI¹² inom vilken verksamheten huvudsakligen bedrivs.

Registret över totalbefolkningen (RTB)

Registret över totalbefolkningen (RTB) baseras på den folkbokföring som sköts av skatteförvaltningen. RTB används framförallt som ett basregister för framställning av statistik avseende befolk-

⁹ Fastighetsregistret (FR) sköter SCB på uppdrag av Lantmäteriet som är statistikansvarig myndighet för FR. Lantmäteriet ansvarar för geografisk information, fastighetsindelning, det geodetiska referenssystemet och fastställer ortsnamn.

¹⁰ 'Företag' är liktydigt samtliga juridiska personer samt fysiska personer som uppfyller minst ett av följande kriterier: momsregistrerad, arbetsgivarregistrerad, har inregistrerad firma, F-skatterregistrerad i momsbefriade branscher.

¹¹ Alla verksamma företag har minst ett arbetsställe. Arbetsställe avser i normalfallet varje geografiskt avgränsad enhet där ett företag bedriver verksamhet. Inom den offentliga sektorn har en del kommuner och landsting en arbetsställeavgränsning som utgår från deras olika förvaltningar och nämnder. Lönesummor, preliminär A-skatt m.m. är uppgifter som är kopplade till arbetsställe. AM 31 SM 0801. SCB.

¹² I den officiella statistiken klassificeras samtliga produktionsenheter – företag, arbetsställen etc. – som bedriver näringsverksamhet efter den aktivitet som bedrivs enligt Standard för svensk näringsgrensindelning (SNI). Aktivitet avser en process i vilken en viss kombination av olika produktionsfaktorer (insatsvaror, realkapital och arbetskraft) ger upphov till ett utflöde av produkter (varor och tjänster). Se SCB. Meddelande i samordningsfrågor för officiell statistik. Standard för svensk näringsgrensindelning (SNI)

ningens storlek och sammansättning med fördelning på kön, ålder, civilstånd m.m. i landets olika indelningar.¹³

Fastighetsregistret (FR)

Fastighetsregistret är uppbyggt av fem delar: allmänna delen, inskrivningsdelen, adressdelen, byggnadsdelen och taxeringsuppgiftsdelen. Registret kan sägas fylla samma funktioner för fastigheter som RTB gör för befolkningen.

Företagens ekonomi (FEK)

Företagens ekonomi (FEK) omfattar alla ekonomiskt aktiva företag i näringslivet och tjänstesektorn som levererar tjänster till kommunsektorn.¹⁴ Grunden för registret är de variabler som är gemensamma för alla företag vilka hämtas från företagens deklARATIONER, Standardiserade räkenskapsutdrag (SRU), via Skatteverket. För att kunna redovisa mer detaljerade uppgifter om företagens ekonomi på en aggregerad nivå kompletteras den gemensamma variabeluppsättningen med ytterligare variabler som samlas in via tre s.k. specifikationsundersökningar baserade på olika urval.

Basregistren, andra register och vissa särskilda undersökningar kombineras till sammanhållna statistiksystem för olika ändamål:

Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS)

De grundläggande uppgifterna i RAMS avser individens förvärvsarbete eller näringsverksamhet och information i anslutning till detta. Den väsentligaste källan för dessa uppgifter hämtas från Skatteverkets administrativa register. Information om anställda återfinns på de kontrolluppgifter som varje arbetsgivare är skyldig att lämna till Skatteverket för de personer som fått kontant bruttolön eller annan ersättning utbetald under året. Uppgifterna från Skatteverket kompletteras med företags- och arbetsställeinforma-

¹³ Förändringar i folkbokföringen används som underlag för statistik om flyttningar, födda, dödsfall, giftermål och skilsmässor. Många av SCB:s individundersökningar gör sina urval från RTB. Registret används också som en databas där kompletterande uppgifter kan hämtas till andra undersökningar.

¹⁴ Tjänstesektorn 2006 enligt Företagens ekonomi. SCB. Statistiska meddelanden NV 19 SM 0805.

mation från SCB:s Företagsdatabas (FDB). Övriga uppgifter hämtas från SCB:s Registret över totalbefolkningen (RTB), Inkomst- och taxeringsregistret, Befolkningens utbildning samt Befolkningens studiedeltagande. Redovisning av uppgifter från RAMS om befolkningens sysselsättning inom olika näringsgrenar enligt svensk näringsgrensindelning (SNI) är möjlig för företag och arbetsställe.¹⁵ För företag i näringslivet är möjligheterna att fördela personalen på arbetsställen med en viss näringsgrenskod god i RAMS eftersom kontrolluppgifter lämnas för respektive arbetsställe. För vissa kommuner där personalen samlas på ett arbetsställe, t.ex. kommunhuset, kan arbetsstället delas upp per förvaltning så att redovisningen av personal ändå sker på flera arbetsställen med skilda näringsgrenskoder.

Longitudinell integrationsdatabas för sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsstudier (LISA)

LISA innehåller samtliga personer 16 år och äldre som varit folkbokförda i Sverige den 31/12 respektive år. Över tid kan man statistiskt följa individens övergångar mellan exempelvis perioder med förvärvsarbete, arbetslöshet och sjukdom kopplade till ett stort antal bakgrundsvariabler. I LISA är det primära objektet individen, men i databasen finns kopplingsmöjligheter till ytterligare ett antal objekt såsom familj, arbetsställe, företag. LISA innehåller även mera detaljerade data om sjuk-, föräldra- och arbetslöshetsförsäkringen för individen. Sjuk- och föräldraförsäkringsdata hämtas från Inkomst- och Taxeringsregistret och från Försäkringskassan.

¹⁵ Arbetsställets identitet i RAMS kallas arbetsställesnummer (AST-nr) och följer företagets organisationsnummer. Variabeln är i de flesta fall knuten till respektive arbetsställe i FDB via CFAR-numret som är SCB:s Företagsregisters åttasiffriga identitet för arbetsställen. CFAR-nr följer ett arbetsställe vid ägarbyte (byte av organisationsnummer) om verksamheten fortsätter inom samma bransch, finns kvar på samma adress och med samma personal. Om ett arbetsställe endast byter besöksadress, det vill säga flyttar sin verksamhet och sin personal, behålls också CFAR-nr. För att kunna följa varje arbetsställe över tiden får varje arbetsställe en FAD-identitet i RAMS/Företagens och arbetsställes dynamik (FAD), vilket gör det möjligt att följa individens koppling till företag och arbetsställe över tid samt studera in- och utflödet av personal, uppdelningar och sammanslagningar av arbetsställen samt nya och nedlagda arbetsställen.

7.5 Ett särskilt register över alternativa utförare

För att kunna nyttja de uppgifter som finns i de registerstatistiska systemen om företag och organisationer som utför kommunalt finansierad verksamhet, behövs information om vilka företag och andra organisationer i näringslivet som kommuner och landsting köper verksamhet av. Med stöd av sådan information kan de alternativa utförarna särskiljas i de olika statistikregistren så att ett register över alternativa utförare kan upprättas som fungerar som urvalsram i två hänseenden, dels för att framställa statistik om de alternativa utförarna från befintliga register, dels för att rikta nya insamlingar direkt till de alternativa utförarna.

Jag har därför givit SCB i uppdrag att utreda hur och till vilken kostnad SCB kan tillhandahålla ett årligen uppdaterat register över alternativa utförare. SCB:s uppdrag redovisas i sin helhet i Bilaga 7 och huvuddragen i hur registret kan inrättas och förvaltas beskrivs nedan.

Register över alternativa utförare

Registret ska vara en årligen uppdaterad rampopulation över alternativa utförare. Registret skapas och underhålls genom att kommuner och landsting anger de företag och organisationer för vilka man redovisar kostnader i Räkenskapssammandragens avdelningar för köp av verksamhet respektive köp av stödverksamhet.¹⁶ Utförarna identifieras och läggs till i SCB:s företagsdatabas (FDB) och markeras med egenskapen alternativa utförare. De kan därmed kopplas till övriga register i SCB:s registerstatistiska system så att statistik över alternativa utförare kan tas fram. Registret ska också kunna utgöra en urvalsram för särskilda undersökningar av de alternativa utförarnas ekonomi, kvalitet och resultat inom respektive verksamhetsområde.

Insamling av vilka alternativa utförare som kommuner och landsting anlitar förväntas ske via en webbapplikation som är kopplad till SCB:s företagsdatabas (FDB) och till uppgifter om indelningen av verksamhetsområden i Räkenskapssammandraget för kommuner (RS). På så vis skapas en webbtjänst där kommuner

¹⁶ Stödverksamhet är sådant arbete som görs för att huvudverksamheten (utbildning, omsorg etc.) ska kunna utföras, t.ex. städning, måltidsproduktion och administration. Registret över alternativa utförare bör innehålla även de som utför stödverksamhet så länge som de uppgifterna särskilt efterfrågas i RS.

och landsting på ett enkelt sätt kan välja ut och registrera sina alternativa utförare och ange inom vilka verksamhetsområden som dessa är aktiva enligt RS-indelningen. Om en utförare till synes inte finns i FDB ska nyregistrering kunna ske on-line. Eftersom webbtjänsten är kopplad till FDB får uppgiftslämnarna tillgång till information från FDB som närmare beskriver de aktuella företagen. De kan ladda hem uppgifter om sina egna alternativa utförare uppdaterade med aktuell FDB-information och på så sätt få en historik över vilka utförare de handlat tjänster ifrån. Uppgiftslämnarna får på detta sätt värdefull information tillbaka vilket bör leda till att uppgiftslämnarbördan upplevs som mindre och att de lämnade uppgifterna får hög kvalitet.

Jag föreslår med utgångspunkt från denna redovisning att SCB ges uppdraget att inrätta ett register över alternativa utförare i kommunsektorn, fortsättningsvis benämnt utförarregister.

7.6 Statistik om alternativa utförare som kan tas fram ur befintliga register på basis av ett utförarregister

Genom att de alternativa utförarna redan finns med i många statistiska register i sin grundläggande egenskap av företag, kan deras uppgifter med stöd av ett utförarregister ställas samman på ett sätt som till en del tillmötesgår behovet av likvärdig kommunstatistik oaktat vem som utför verksamheten. I syfte att förbättra den allmänna ekonomiska statistiken har SCB analyserat hur SCB:s registerstatistiska system kan förbättras för att få en samlad redovisning på nationell nivå av alla finansiärer och utförare inom skola, vård och omsorg.¹⁷ Om dessa förändringar genomförs kommer också framtagandet av den statistik som jag här föreslår avseende alternativa utförare som ska redovisas på regional nivå att både underlättas och kvalitetssäkras.

¹⁷ Slutrapport från projektet om finansiärer och utförare inom vården, skolan och omsorgen, FinUt. Bakgrundsfakta Ekonomisk statistik. 2009:1. SCB.

Allmänna basfakta

Ett utförarregister möjliggör en årlig redovisning av basfakta från befintliga register avseende arbetsställets och företagets storleksklass efter antalet anställda, bransch enligt Svensk näringsgrensindelning (SNI2007), företagets storleksklass efter omsättning, juridisk form, samt geografisk hemvist. Uppgifter som inhämtats på arbetsställenivå, t.ex. näringsgren och verksamhetsområde och storleksklass kan redovisas på kommunnivå om företagen inte är så få att sekretessbestämmelserna förhindrar publicering genom reglerna om att enskilda verksamhet inte får röjas. Uppgifter på företagsnivå om företag med flera arbetsställen i olika kommuner kan inte redovisas på kommunnivå av ett annat skäl, nämligen att företagsuppgifterna i sådana fall inte går att särredovisa per arbetsställe och därmed per kommun. Insamlade uppgifter för företag med endast ett arbetsställe eller som är verksamma endast i en kommun kan redovisas på kommunnivå om det är förenligt med sekretessbestämmelserna.

Ekonomisk statistik om alternativa utförarna

Ekonomiska uppgifter för alla ekonomiskt aktiva företag hämtas med hjälp av utförarregistret från FEK.¹⁸ Dessa uppgifter samlas in och redovisas på företagsnivå, men inte för respektive arbetsställe.¹⁹ Eftersom uppgifterna i FEK avser företag och inte arbetsställe, kan uppgifter för ett företags verksamhet på olika arbetsställen i olika kommuner inte särskiljas. De ekonomiska uppgifterna för alternativa utförare kan därför inte alltid redovisas på kommunnivå, däremot branschvis och aggregerat på riket.

Personalstatistik avseende alternativa utförarna

Genom företagens på arbetsställe lämnade kontrolluppgifter kan de flesta sysselsatta vid alla företags arbetsställen genom koppling via personnummer följas i den registerbaserade arbetsmarknads-

¹⁸ Företagens ekonomi (FEK). Beskrivning av statistiken. SCB och Tjänstesektorn enligt företagets ekonomi med data om tjänsteförsäljning på detaljerad produktgrupp. NV 19 SM 0805.

¹⁹ Tidigare studier visar att de flesta företagen inom branscherna vård, omsorg och utbildning är ett-arbetsställeföretag, medan ett litet antal stora företag med flera arbetsställen svarar för en stor del av branschernas omsättning.

statistiken RAMS och i den longitudinella databasen LISA med hjälp av utförrregistret. Härigenom kan uppgifter om de alternativa utförarnas personal respektive kommunalt anställd personal särredovisas. De uppgifter som i första hand är aktuella för en jämförelse med den kommunalt anställda personalen är uppgifter om personalens utbildning, sysselsättningsstatus och yrke, personalens frånvaro samt företagets personalomsättning för personal efter arbetsställets huvudsakliga verksamhet enligt svensk näringsgrensindelning (SNI). Huvuddelen av dessa uppgifter kan redovisas på kommunnivå.

Verksamhetsstatistik avseende alternativa utförare

I vissa delar omfattar dagens verksamhetsstatistik de alternativa utförarnas verksamhet. Inom hälso- och sjukvården sker i princip all uppgiftsinsamling från vårdgivare, oavsett regiform. Inom utbildningsområdet samlar vanligen Skolverket in statistiken direkt från samtliga skolhuvudmän och verksamhetsstatistiken omfattar därigenom all verksamhet på likartat sätt oavsett vem som utför den. På socialtjänstens område innehåller statistiken i vissa delar uppgifter om regiform, t.ex. barn- och ungas placering på HVB, frivillig institutionsvård av vuxna missbrukare m.m.. Vad gäller officiell statistik om äldre personer och personer med funktionsnedsättning grundas huvuddelen av statistiken på personnummerbaserad statistik. Kommunerna ska fortlöpande registrera beslut om insatser för respektive person som beslutet gäller och därefter halvårsvis lämna dessa uppgifter som underlag till officiell statistik. Förutom beslutsdatum ska även datum redovisas när insatsens verkställighet påbörjas respektive avslutas. Den första insamlingen avser andra halvåret 2008. Uppgiftsinsamlingen grundas på förordning (SFS 1981:1370) om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter. I uppgiftsinsamlingen görs ingen åtskillnad på huruvida insatsen utförs av kommunen själv eller av en alternativ utförare på uppdrag av kommunen. Den uppgiftsskyldighet som kommunerna har innebär att kommunen måste inhämta berörda uppgifter från alternativa utförare om uppgifterna inte redan finns inom kommunen, t.ex. när insatsers verkställighet påbörjas respektive avslutas.

Insamling av uppgifter från alternativa utförare sker främst i samband med Öppna jämförelser av äldreomsorgen där Social-

styrelsen, i enlighet med regeringens uppdrag att göra öppna jämförelser inom vård och omsorg. Socialstyrelsen redovisar inom denna ram uppgifter för alla enheter som bedriver äldreomsorg avseende tre kategorier/former; permanentboende, korttidsboende, både permanent- och korttidsboende samt för enheter som utför hemtjänst respektive dagverksamhet.²⁰

Skolverket och Socialstyrelsen samlar sålunda in uppgifter som avser alternativa utförare verksamhet redan idag. Med stöd av ett utförarregister kan dessa uppgifter sorteras ut och redovisas i särskild ordning för alternativa utförare.

7.7 Utvecklingsbehov av statistik om alternativa utförare

Uppföljningen av produktion av välfärdstjänster i alternativ regi i kommunsektorn på främst nationell nivå kan sålunda till stora delar göras med sammanställning av befintliga uppgifter i det registerstatistiska systemet med stöd av ett utförarregister. De totalräknade registren bör genom sin koppling till RAMS och företagens demografi (FAD)²¹ ge en god bild av de strukturella förändringarna i produktionen av kommunalt finansierade tjänster på nationell nivå. Vidare kan uppgifter om företagens personal redovisas såväl på nationell som på kommunal nivå.

Däremot kvarstår att genomgående kunna redovisa ekonomiska uppgifter, och därmed också beräkning av produktivitet och effektivitet, för enskilda kommuner och för enskilda utförare oavsett om verksamheten bedrivs på ett eller flera arbetsställen. I de fall då den alternativa utföraren endast har ett arbetsställe och en verksamhet går det att föra detta till viss kommun redan genom det befintliga statistiska registersystemet och därmed göra en redovisning på kommunnivå. För de alternativa utförare som har fler än ett arbetsställe och mer än en verksamhet behöver de uppgifter som finns i registren kompletteras med sådana kommunvisa specifikationer per arbetsställe och verksamhet som inte finns i de statistiska systemet. Med hjälp av utförarregistret kan lämpliga urval

²⁰ Redovisningen sker på kommunnivå, och i vissa fall på enhetsnivå, på Internet, www.socialstyrelsen.se/aldreguiden.

²¹ SCB har utvecklat Företagens och arbetsställets dynamik (FAD), en metod som gör det möjligt att följa nybildningar, nedläggningar, avknoppningar och sammanslagningar av företag och arbetsställen.

göras för kompletterande insamlingar som medför att en mer fullständig kommunvis redovisning kan ske.

Likaså är sektorsmyndigheternas uppföljning av verksamheter-
nas måloppfyllelse svår att genomföra när vissa uppgifter inte kan redovisas för alternativa utförare på kommunnivå. Det är därför viktigt att det utförarregister som jag föreslår används som urvalsram för särskilda undersökningar, företrädesvis avseende kvalitet och resultat i den bedrivna verksamheten, förhållanden som inte framgår av SCB:s olika register och som inte partiellt finns med i dagens verksamhetsstatistik hos sektorsmyndigheterna. Utförarregistret, som föreslås hållas av SCB, ska därför stå till förfogande för alla statistikansvariga myndigheter som avser att samla in kommunstatistik där uppgifter om alternativt utförande behövs. Också SKL bör få tillgång till utförarregistret på samma villkor som de statistikansvariga myndigheterna.

Insamling av uppgifter om de alternativa utförarna som avses ligga till grund för statlig statistik bör i normalfallet göras av de statistikansvariga myndigheterna, eftersom jag anser att uppgifter till grund för statlig statistik ska samlas in av statliga myndigheter i en direkt relation med dem som statistiken speglar. Mina förslag innebär därmed att kommuner och landsting inte förväntas hämta in uppgifter från sina entreprenörer särskilt för att lämna dessa vidare till statens statistikinsamling. I de fall uppgifter redan finns hos kommunerna eller landstingen kan myndigheten dock välja att samla in dem från dessa istället. Socialtjänstdatautredningen, som lägger fram sina förslag under våren 2009, har bl.a. i uppdrag att förbättra möjligheterna att framställa statistik och göra verksamhetsuppföljning samt säkerställa kvaliteten på vård, omsorg och insatser inom socialtjänsten.²² Förslag från utredningen kan komma att förändra förutsättningarna för hur uppgifter på socialtjänstens område kan samlas in mest effektivt. T.ex. kan förslag som tillförsäkrar kommunerna viss gemensam information om alla utförare medföra att statistikinsamling avseende alternativa utförare i vissa fall bör ske genom insamling från kommunerna istället för direkt från utförarna.

Kommuner och landsting å sin sida ska naturligtvis begära de uppgifter från entreprenörerna som man anser sig behöva av egna skäl oaktat detta. Den statliga statistiken över de alternativa

²² Översyn av behandlingen av personuppgifter inom socialtjänsten m.m. (Dir. 2007:92).

utförarna avses tillgodose både nationella behov och behov i kommuner och landsting.

7.8 Legala förutsättningar för förslagen om ny statistik över alternativa utförare

Den officiella statistiken regleras av Lag om den officiella statistiken (SFS 2001:99), Förordning om den officiella statistiken (SFS 2001:100) samt av respektive statistikmyndighets föreskrifter och allmänna råd för insamling av den statistik för vilken de har statistikansvar. De statistikansvariga myndigheternas insamling av uppgifter regleras också av Verksförordningen (SFS 1995:1322) och Förordning om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor (SFS 1998:1820). Enligt Samrådsförordningen (SFS 1982:668) ska myndigheter som samlar in uppgifter från kommuner eller privata näringsidkare samråda med organisationer som företräder uppgiftslämnarna. Den officiella statistiken ska framställas och redovisas så att enskilds identitet och förhållanden inte röjs genom att Sekretesslagen (SFS 1980:100) och Personuppgiftslagen (SFS 1998:204) gäller också för den officiella statistiken.

Skolverket och SCB har i föreskrifter (SKOLFS respektive SCB-FS) redogjort för de uppgifter som de olika huvudmännen ska lämna för respektive skolform/verksamhet. Socialstyrelsen har lämnat särskilda föreskrifter (SOSFS) för de fall där personnummerbaserade uppgifter efterfrågas. Socialstyrelsen införde 2007 en ny personnummerbaserad uppgiftsinsamling från kommunerna gällande vård och omsorg enligt Socialtjänstlagen till äldre personer och personer med funktionsnedsättning. Uppgiftsinsamlingen grundas på förordning (SFS 1981:1370) om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter. De personuppgifter som avses föras i ett nationellt register hos Socialstyrelsen för statistik och forskning omfattas av sekretess enligt 9 kap. 4 § Sekretesslagen. I Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2007:7, 2008:15) preciseras vilka uppgifter som ska lämnas av kommunen/socialnämnderna och hur detta ska ske.²³

²³ I de fall Socialstyrelsen begär information från enskild verksamhet måste ansvarig i verksamheten ta ställning till om ett utlämnande innebär att "obehörigen röja" vad man i verksamheten erfarit om en enskilds personliga förhållanden (71 b § SoL och 29 § LSS). Eftersom tillåtelse eller skyldighet att lämna uppgifter inte finns reglerad torde det vara att betrakta som ett "obehörigt röjande" att lämna information och den som bryter mot dessa

Mina förslag om insamling av uppgifter från de alternativa utförarna faller inom de uppgifter som enligt Lag om den officiella statistiken (SFS 2001:99) kan samlas in från företag och andra organisationer vilket också gäller för de kontaktuppgifter avseende alternativa utförare som kommuner och landsting ska lämna till det utförarregister som jag föreslår. Jag bedömer således att det inte behövs några ändringar i gällande lagar och förordningar. Vissa föreskrifter som utfärdas av de statistikansvariga myndigheterna kan dock behöva förtydligas ifråga om vilka uppgifter som ska samlas in från de alternativa utförare som blir föremål för nya undersökningar.

Enligt statistiklagen och sekretesslagen ska inte sådana uppgifter redovisas som kan röja enskilds förhållanden. I många fall kan det därför vara svårt att i kompletta statistiska redovisningar undvika att röja en enskild alternativ utförare eftersom bakvägsidentifiering ofta blir möjlig när få utförare finns i en kommun. Ekonomiska uppgifter om ett enskilt företag kan dessutom vara extra känsliga för alternativa utförare som kan anse att risk finns för röjande av intern information som är viktig t.ex. i konkurrenssammanhang. Jag lägger inga särskilda förslag om förändringar i gällande regelverk för begränsningar i redovisning av statistiska uppgifter med avseende på röjande av enskilds förhållanden. Gällande regelverk ska också fortsättningsvis tillämpas av de statistikansvariga myndigheterna på ett sådant sätt att även statistik över alternativa utförare, sammanställd från befintliga register eller nyinsamlad, redovisas på ett sätt som är förenligt med regelverket. Detta bör innebära att den nya kommunstatistik som kan tas fram till följd av mina förslag kan redovisas i stort sett oinskränkt på nationell nivå, men att redovisning på kommunnivå i många fall kan behöva begränsas.

Inom andra statistikområden finns exempel på hur man genom överenskommelser i förväg mellan statistikansvarig myndighet och uppgiftslämnaren kan enas om hur vissa känsliga uppgifter ska publiceras för att inte åsamka aktuella uppgiftslämnare skada. Tillvägagångssättet kallas 'informerat samtycke' och går vanligen till så att uppgiftslämnaren i samband med inlämningen är informerad om att uppgifterna kommer att publiceras på ett sådant sätt att den enskildes uppgifter kan identifieras, varvid själva inlämningen

bestämmelser kan dömas för brott mot tystnadsplikten enligt 20 kap 3 § BrB. Övergång till individbaserad statistik över vård och omsorg/stöd och service. Analys av vissa integritets- och sekretessfrågor. Skrivelse till regeringen 30 maj 2001. Socialstyrelsen 2001.

av uppgifterna fungerar som bekräftelse på att uppgiftslämnaren är införstådd med detta.

7.9 Uppgiftslämnarbördan

Kommuner och landsting får genom mina förslag, i första hand i uppbyggnadsskedet, en något större uppgiftslämnarbörda genom att de ska lämna uppgifter om de företag och organisationer som de ger ersättning till för att utföra viss verksamhet. Genom den konstruktion av utförrregistret som jag föreslår kommer den ökade uppgiftsbördan att vara ringa, och förväntas kunna uppvägas av den nytta som de nya uppgifterna för med sig även för kommunsektorn. I dialogen med utförrregistret får kommunerna och landstingen också tillgång till Företagsdatabasens (FDB) uppgifter om ägarförhållanden, juridisk form, storleksgrupp för företagen, om företaget är aktivt m.m., vilket kan förenkla deras arbete att göra egna redovisningar avseende vilka företag som anlitas.

Redovisningen av statistik över de alternativa utförarna kommer enligt mina förslag till stor del att ske genom att använda redan befintliga uppgifter i SCB:s registerstatistiska system. På så sätt hålls uppgiftslämnarbördan för företag och organisationer nere. Detta är också ett förfarande som överensstämmer med Näringslivets regelnämnd (NNR) policy att i görligaste mån sammanvända uppgifter som samlas in till den officiella statistiken.²⁴ Därutöver föreslås kompletterande undersökningar som respektive statistikansvariga myndighet genomför. Nya undersökningar av detta slag medför ökad uppgiftsinsamling som ska hanteras av de insamlade myndigheterna på sedvanligt sätt vad gäller samrådsförfarande i enlighet med Samrådsförordningen (SFS 1982:668). Det kan noteras att i de insamlingar som Socialstyrelsen gör avseende äldreomsorg med frivilligt deltagande från uppgiftslämnarna så har svarsfrekvensen från alternativa utförare varit god, troligen som en följd av att man därigenom ”syns” i statistiken. Uppgiftslämnarbördan har alltså ökat, men uppgiftslämnarna har också upplevt sig få någonting tillbaka av detta.

²⁴ Regeringen gav i september 2008 ett uppdrag till Bolagsverket att utarbeta ett förslag till minskat uppgiftslämnande för företag till statliga myndigheter. Även i detta uppdrag betonas hur myndigheternas hantering av uppgifter kan samordnas och effektiviseras för att därigenom minska företagets uppgiftslämnande. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 30 april 2009. Regeringsbeslut N2007/8915/MK. Näringsdepartementet.

7.10 Slutsatser och förslag

Förbättringar av kommunstatistiken avseende alternativa utförare bör ske i tre steg: inrättande av ett särskilt utförrregister, sammanställning av befintliga företags- och verksamhetsuppgifter med stöd av utförrregistret samt kompletterande undersökningar av de statistikansvariga myndigheterna riktade direkt till de alternativa utförarna. Statistiken över verksamhet som bedrivs i egen regi respektive av alternativa utförare bedömer jag kommer att vara i huvudsak jämförbar när alla tre stegen är genomförda vad gäller verksamhet och personal, men kanske inte fullt ut vad gäller ekonomi.

Delvis ansluter jag mina förslag till de förslag om alternativa utförare som lades i betänkandet Jämförelsevis – styrning och uppföljning med nyckeltal i kommuner och landsting (SOU 2005:110):

RKA föreslår att uppgiftsinsamling av kommunernas köp av entreprenader via räkenskapssammandraget görs mer detaljerat. RKA föreslår att SCB gör nödvändiga förändringar av räkenskapssammandraget. RKA föreslår också att register upprättas hos SCB över de företag som kommunerna anlitar. Kommunerna föreslås att på frivillig väg rapportera denna information till SCB, som med hjälp av denna kan komplettera övrig uppgiftsinhämtning med enkäter till företagen.²⁵

Den första delen av RKA:s förslag avseende Räkenskapssammandraget för kommuner (RS) har sedan dess påverkat RS, men den senare delen av förslaget med register och kompletterad uppgiftsinhämtning har inte genomförts. Jag går nu vidare från den delen av RKA:s förslag och fördjupar förslagen om ett utförrregister och de undersökningar som behöver göras.

²⁵ Den kommitté som lade betänkandet SOU 2005:110 antog namnet Rådet för kommunala analyser (RKA), därav subjektet RKA i dess förslag.

Jag föreslår mot denna bakgrund följande:

- SCB ges i uppdrag att inrätta och underhålla ett särskilt utförarregister över företag och organisationer som utför verksamhet som finansieras av kommuner och landsting. Registret ska vara kopplat till SCB:s Företagsdatabas och därigenom ge tillgång till uppgifter i SCB:s registerstatistiska system.

I uppdraget ingår att konstruera och beskriva utförarregistret så att det kan användas som urvalsram av statistikansvariga myndigheter, och andra intressenter, för särskilda undersökningar riktade till alternativa utförare inom kommunsektorn för att tillgodose statistikkrav som ställs för att följa upp och utvärdera verksamheterna i den kommunala sektorn. Hur registret i detalj inrättas och underhålls beskrivs i Bilaga 7.

- Utförarregistret möjliggör dels årlig publicering av basfakta som hämtas från SCB:s Företagsdatabas (FDB), dels en mer utvidgad publicering av ekonomi och personal för de alternativa utförarna med hjälp av uppgifter från Företagens ekonomi (FEK), Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS) och den longitudinella databasen LISA. SCB ges i uppdrag att årligen publicera basfakta över alternativa utförare på nationell och lokal nivå på basis av det registerstatistiska systemet fr.o.m. 2010. Redovisningarna bör samordnas med de redovisningar som föreslås av projektet om finansiärer och utförare inom vården, skolan och omsorgen enligt förslagen i SCB Bakgrundsfakta Ekonomisk statistik 2009:1 när dessa förslag genomförs.
- SCB ges i uppdrag att ta fram kompletterande undersökningar baserade på utförarregistret så att redovisning av de alternativa utförarnas ekonomi kan ske på kommunnivå fr.o.m. räkenskapsåret 2010. Sådana kompletterande undersökningar bör kunna genomföras som urvalsförstärkningar baserade på utförarregistret till exempel i samband med de s.k. specifikationsundersökningar som görs inom Företagens ekonomi (FEK) eller som specialundersökningar vid sidan av FEK.

- Skolverket och Socialstyrelsen ges i uppdrag att redovisa för regeringen hur verksamhetsstatistiken fr.o.m. 2011 ska publiceras så att de alternativa utförarnas verksamhet särskild framgår. I förekommande fall ska myndigheterna också beskriva vilka nya undersökningar som bör genomföras för att statistiken över alternativa utförare ska bli jämförbar med verksamhetsstatistiken över kommunal verksamhet i egen regi.

8 Ny och förbättrad kommunal personalstatistik

8.1 Allmänt om dagens personalstatistik

Kommunernas och landstingens verksamhet är personalintensiv och utgörs huvudsakligen av tjänsteproduktion. Detta innebär att resultatet av verksamheten till mycket stor del avgörs i det direkta mötet mellan de som arbetar i verksamheten och de som tar emot tjänsten, dvs. i första hand brukarna men också medborgarna i vid mening. Personalens kompetens, sammansättning, genomströmning m.m. är avgörande för verksamhetens kvalitet vilket innebär att kommunal styrning i hög grad är en fråga om hur väl kommuner och landsting når sina mål i dessa avseenden. Kommunal personalstatistik behövs därför som ett eget samlingsbegrepp till stöd för både lokal och nationell styrning.

I detta kapitel går jag igenom den personal- och sysselsättningsstatistik som finns i dag och hur den, med vissa förbättringar, kan läggas till grund för en särskild personalstatistik utifrån detta styrningsperspektiv. Mina förslag avser s.k. totalräknade statistikregister som tar viss tid att färdigställa vilket innebär att statistiken i mindre utsträckning kan stödja brukarnas val av utförare. Information till stöd för brukarval måste gälla den dagsaktuella situationen i respektive kommun ner på enhets- och utförarnivå. Kommuner och landsting har som huvudmän för verksamhet där olika utförare kan väljas ansvar för att brukarna kan göra ett så välinformerat val som möjligt. Detta har särskilt påpekats i en rapport från Riksrevisionen avseende alternativa utförare av äldreomsorg.¹

¹ Riksrevisionen, Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg. Avsnitt 3 "Vilka krav ställer kommunerna i entreprenadavtalen". RiR 2008:21. Statistikansvariga myndigheter och tillsynsmyndigheter förutsätts stödja kommunerna genom att på olika sätt informera om de uppgifter om personal och personalsituationen som är väsentliga för att kunna avgöra om verksamhet som drivs av alternativa utförare uppnår den kvalitet som förutsätts i lagar och förordningar och som behöver skrivas in i avtal om verksamheten. Exempel på sådana uppgifter är vilka minimikrav som ställs avseende lämplig/behörig personal, lämplig personaltäthet, personalkontinuitet relativt brukare m.m. för att verksamheten ska hålla en god kvalitet.

Den statistik som i dag beskriver personalförhållanden i kommunsektorn har flera olika syften, bl.a. för bedömning av arbetsmarknadens utveckling, avtalsförhandlingar, verksamhetsuppföljning, styrning och kompetensförsörjning.

Sysselsättningsstatistiken, Arbetskraftsundersökningen (AKU) och kortperiodisk sysselsättningsstatistik beskriver personalläget i olika samhällssektorer och syftar främst till att ge underlag för arbetsmarknadspolitiska bedömningar för näringslivet och i kommunsektorn. Även statistik om privat och offentligt anställd personal som redovisas från övrig officiell arbetsmarknadsstatistik, bl.a. den registerbaserade arbetsmarknadsstatistiken (RAMS) och lönestrukturstatistik och konjunkturstatistik,² är statistik som i första hand byggts upp för arbetsmarknadspolitiska bedömningar som omfattar hela arbetsmarknaden.

Kommuner och landsting är stora arbetsgivare och Sveriges kommuner och landsting (SKL) som är deras arbetsgivarorganisation har därför byggt upp en lönestatistik för den kommunalt anställda personalen som grund för avtalsförhandlingar. Uppgifter från denna statistik ingår också i den officiella löne- och sysselsättningsstatistiken från SCB där uppgifter för alla sysselsatta redovisas med uppdelning på offentlig och privat sektor.

Respektive sektorsansvarig myndighet redovisar statistik över personalen för att kunna följa upp och utvärdera verksamhetens resultat och effektivitet i relation till de uppställda målen för verksamheten och för att bedöma behovet av personal med viss kompetens. Statistiken om personalförhållanden hänförs till verksamhetens olika delområden och prestationer för att kvalitet och effektivitet ska kunna följas upp. För att kunna tillse att brukarna får tillgång till likvärdig verksamhet behövs också uppgifter om personalens kompetens och personaltäthet på enhetsnivå. Så t.ex. framför Riksrevisionen, mot bakgrund av Socialstyrelsens påpekande om brister i statistiken i lägesrapporter om äldreomsorgen, att:

Personalstatistiken behöver förbättras, och Socialstyrelsen betonar att det måste inkludera privata vårdgivare. Det är nödvändigt för att man ska kunna analysera kvalitet och effektivitet.³

² Lönestrukturstatistik och konjunkturstatistik omfattar hela arbetsmarknaden och redovisas både för privat sektor och offentlig sektor (statlig, primärkommunal och landstingskommunal). Medlingsinstitutet är statistikansvarig myndighet.

³ Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg. RiR 2008:21.

I den handlingsplan avseende kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre och funktionshindrade personer som nio myndigheter utarbetat påtalas bristen på lämpligt statistiskt underlag. Ett förslag i denna handlingsplan rörde behovet av en bättre personalstatistik där myndigheterna påpekar att följande statliga åtgärder behövs:

Nuvarande personalstatistik bör ses över med inriktningen att behandla kommuner och företag på samma sätt, förbättra kvaliteten i uppgifterna, överväga redovisningsnivån samt förbättra samordningen med verksamhets- och ekonomistatistiken.⁴

I detta kapitel görs en genomgång av den personalstatistik som finns tillgänglig för de stora verksamheterna inom det kommunala ansvarsområdet, de viktigaste användningsområdena beskrivs, och kapitlet avslutas med mina förslag hur personalstatistiken bör förbättras.⁵

8.2 SCB:s registerstatistiska system

I SCB:s registerstatistiska system ingår de totalräknade personnummerbaserade registren Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS) och Longitudinell integrationsdatabas för sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsstudier (LISA). Med utgångspunkt från dessa register kan antalet sysselsatta och företagens personalomsättning beräknas.⁶ De sysselsatta per näringsgren enligt Svensk näringsgrensindelning (SNI) kan årligen beskrivas med avseende på kön, ålder, utbildning och yrke. Statistiken ger information om personalstrukturen i företag och på arbetsställen samt kan belysa händelser och flöden på arbetsmarknaden utifrån longitudinella ansatser där individens övergångar mellan arbete, arbetslöshet och sjukdom statistiskt kan följas. Redovisningen i de totalräknade registren kan göras på 5-siffernivå enligt Standard för svensk

⁴ Investera nu! Handlingsplan för kompetensförsörjning inom vård och omsorg. Socialstyrelsen, Skolverket, Arbetsmiljöverket, CSN, Migrationsverket, Integrationsverket, Riksförsäkringsverket, Högskoleverket, Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning, Arbetsmarknadsstyrelsen. 2004.

⁵ Genomgången innefattar vissa statistiska register som också beskrivs i Kapitel 7 Alternativa utförare. Jag har valt att beskriva dessa även här eftersom registren föreslås användas på olika sätt för statistik om alternativa utförare respektive om personal.

⁶ Sysselsättningsuppgifter i den officiella statistiken härrör från tre olika källor, de två urvalsundersökningarna Arbetskraftsundersökningen (AKU) och Kortperiodiska sysselsättningsstatistiken (KS) samt den totalräknade Registerbaserade arbetsmarknadsstatistiken (RAMS). Samtliga dessa undersökningar redovisar sysselsatta på verksamheter enligt SNI.

näringsgrensindelning (SNI) som enligt SNI 2007 i stort överensstämmer med den övergripande verksamhetsindelning som används för kommunstatistiken och som jag beskrev i kapitel 7.

Sysselsättning i kommuner och län, Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS)

Med hjälp av RAMS redovisar SCB årligen statistik över sysselsättningsutveckling, näringsstruktur, sektorstruktur och förvärvsintensitet för riket, län och kommuner.⁷ De grundläggande uppgifterna i RAMS är uppgifter om individens förvärvsarbete eller näringsverksamhet och information i anslutning till detta. Kontrolluppgifter från Skatteverket kompletteras med företags- och arbetsställeinformation från SCB:s Företagsdatabas. Övriga uppgifter hämtas från Registret över totalbefolkningen (SCB, BE0102), Företagsdatabasen (SCB, NV0101), Inkomst- och taxeringsregistret (SCB, HE0101), Befolkningens utbildning (SCB, UF0506) samt Befolkningens studiedeltagande (SCB, UF0507).

Vid redovisning av uppgifter om personalen per näringsgren används i RAMS arbetsställets SNI-kod som är en lämpligare utgångspunkt för redovisning av personal i en viss verksamhet än företag, eftersom företaget ofta samlar flera verksamheter medan ett arbetsställe vanligen innefattar en mer homogen verksamhet.⁸ Uppgifterna om företags och arbetsställets identitet och näringsgren hämtas från SCB:s Företagsregister som löpande uppdateras med uppgifter från Skatteverket, Svensk adressändring AB och SCB:s egna enkäter. Enligt Lag (1984:533) om arbetsställe m.m. ska de företag som stadigvarande bedriver sin verksamhet i flera lokaler (arbetsställen) tilldelas ett arbetsställesnummer för varje sådant arbetsställe. Tillsammans med detta arbetsställesnummer registreras verksamhetens näringsgren enligt SNI med fem siffror. Företag med mer än ett arbetsställe är skyldiga att ange arbets-

⁷ Sysselsättning i kommuner och län 2007. Statistiskt meddelande AM 32 SM 0801.

⁸ Arbetsställets identitet i RAMS kallas CFAR-nummer och är mer stabilt än företagens organisationsnummer som kan ändras mellan åren av olika skäl. Men om ett litet företag byter organisationsnummer kan även arbetsstället byta identitet i Företagsregistret vid SCB. För att kunna följa varje arbetsställe över tiden får varje arbetsställe en FAD-identitet i RAMS/Företagens och arbetsställets dynamik (FAD), vilket gör det möjligt att följa individens koppling till företag och arbetsställen över tiden samt studera in- och utflödet av personal, uppdelningar och sammanslagningar av arbetsställen samt nya och nedlagda arbetsställen.

ställenummer för de anställda på lönekontrolluppgiften som de lämnar till Skatteverket.

I samband med SCB:s skyldighet att lämna ut arbetsställenummer inför företagens redovisning av kontrolluppgifter till Skatteverket skickar SCB årligen ut en enkät till företagen och till kommuner och landsting. I enkäten ombeds kommuner och landsting att dels kontrollera de givna arbetsställens överensstämmelse med den verksamhet som där bedrivs, dels komplettera uppgifterna med nya arbetsställen och/eller ta bort ogiltiga arbetsställen. Inom den offentliga sektorn använder en del kommuner och landsting, enligt överenskommelse med SCB, en arbetsställeavgränsning som utgår från deras olika förvaltningar och nämnder som komplement till en arbetsställebestämning enbart efter lokaler. Detta görs för att kunna få en bättre statistik över personal i olika näringsgrenar.

Kvaliteten i den registerbaserade personalstatistiken är beroende av i vilken utsträckning arbetsställen där personalen arbetar med olika verksamheter kan identifieras och tilldelas ett eget arbetsställenummer i FDB och vidare att kontrolluppgifterna lämnas till Skatteverket med korrekt arbetsställenummer för varje person. SCB genomför därför ett omfattande återkontaktsarbete för att förbättra kvaliteten med avseende på arbetsställenummer vid produktionen av den statistik som tas fram med hjälp av SCB:s registerstatistiska system.

Longitudinell integrationsdatabas för sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsstudier (LISA)

SCB:s longitudinella databas LISA innehåller samtliga personer 16 år och äldre, som varit folkbokförda i Sverige den 31/12 respektive år. Över tid kan man statistiskt följa individens övergångar mellan exempelvis perioder med förvärvsarbete, arbetslöshet och sjukdom kopplade till ett stort antal bakgrundsvariabler såsom familj, arbetsställe, företag, arbetsställe (största förvärvskälla) och företag (största förvärvskälla). Objekten arbetsställe och företag är kopplade till en mängd olika variabler, t.ex. bokslutsuppgifter. Mellan samtliga tabeller/objekt och årgångar finns kopplingar via identiteter.⁹ I LISA ingår också urvalsundersökningarna om Arbetsmiljö och Arbetsorsakade besvär. Båda undersökningarna är

⁹ Vid utlämnande från LISA ersätts personnummer med löpnummer.

s.k. tilläggsundersökningar till Arbetskraftsundersökningen (AKU).¹⁰ Undersökningen om Arbetsorsakade besvär genomförs en gång per år medan Arbetsmiljöundersökningen genomförs vartannat år. LISA innehåller även mera detaljerade data om sjuk-, föräldra- och arbetslöshetsförsäkringen för individen. Sjuk- och föräldraförsäkringsdata hämtas från Inkomst- och Taxeringsregistret och från Försäkringskassan.

Redovisning av uppgifter från LISA kan göras på motsvarande sätt som för uppgifter från RAMS för personal på arbetsställen fördelat på näringsgrenar och kommun/landsting. I RAMS/LISA finns dock ingen information om tjänstgöringsomfattning. Detta medför att man måste vara försiktig när man använder uppgift om inkomst som är hämtad från kontrolluppgifter eftersom man inte vet om den grundats på heltids- eller deltidsanställningar.

Korttidsperiodisk sysselsättningsstatistik

Syftet med den korttidsperiodiska sysselsättningsstatistiken är att snabbt indikera förändringar av antalet anställda på detaljerad näringsgrensnivå samt att presentera sysselsättningsuppgifter för hela arbetsmarknaden fördelat på län. Den korttidsperiodiska sysselsättningsstatistiken mäter antalet anställda i olika näringsgrenar och sektorer kvartalsvis. Populationen är arbetsställen för privat sektor och juridiska enheter för offentlig sektor som har minst en anställd enligt Företagsdatabasen (FDB). Urval görs i privat sektor och bland statliga organisationer medan samtliga kommuner och landsting ingår i undersökningen. Genom enkät samlas uppgifter om antal anställda, frånvarande och personalomsättning in.¹¹

¹⁰ Arbetskraftsundersökningarna (AKU) utförs varje månad. Syftet med undersökningarna är att beskriva aktuella sysselsättningsförhållanden och att ge information om utvecklingen på arbetsmarknaden. AKU:s uppgift om arbetslösa är det officiella arbetslöshetsstalet. Undersökningarna baseras fr.o.m. januari 2006 på ett representativt urval av 21 500 personer per månad. Utifrån de månadsvisa uppgifterna beräknas också skattningar för kvartals- och årsgenomsnitt. Tilläggsundersökningar i AKU går till så att några tillfälliga frågor ställs till hela eller delar av urvalet utöver den fasta uppsättningen frågor.

¹¹ Korttidsperiodisk sysselsättningsstatistik. Statistiska meddelanden AM 63 SM 06. SCB.

Löner och sysselsättning

Syftet med löne- och sysselsättningsstatistiken är att ge en översiktlig och jämförbar statistik om lönestrukturen för hela arbetsmarknaden. Statistiken är en sammanställning av fyra årliga primärundersökningar; primärkommunal, landstingskommunal, statlig samt privat sektor. Undersökningarna är personnummerbaserade. Inom offentlig sektor görs separata totalundersökningar för varje delsektor. Insamlingen sker i samarbete med Sveriges kommuner och landsting och Arbetsgivarverket. För privat sektor tillämpas urvalsundersökning med företag som urvalsenhet. Insamlingen av uppgifter sker i samarbete med Svenskt näringsliv och aktuella arbetsgivarorganisationer. Uppgiftsinsamlingen omfattar anställnings- och löneförhållanden för anställda, yrke/yrkesgrupp enligt Standard för svensk yrkesklassificering (SSYK) medan uppgifter om utbildning hämtas från SCB:s register över befolkningens utbildning respektive yrkesregistret.¹²

SCB publicerar också Konjunkturstatistik med uppgifter om löner och sysselsättning. Konjunkturlönestatistiken samlas in månadsvis för samtliga samhällssektorer. Den privata sektorn undersöks som urval medan den offentliga sektorn totalundersöks. Statistiken redovisar genomsnittliga timlöner och månadslöner samt förändringstal från motsvarande månad föregående år.

8.3 Personalkostnader

Räkenskapsammandragen för kommuner och landsting

Kostnadsuppgifter med uppdelning på löner, sociala avgifter, pensionsutbetalningar, pensionsförsäkringsavgifter och pensionskostnad för den kommunala personalen samlas in för kommunerna och landstingen enligt verksamhetsindelningen i respektive räkenskapsammandrag.¹³

¹² Löner och sysselsättning. Respektive sektor. Statistiska meddelanden. AM 50, 51,52 för offentlig sektor samt AM 57, AM 62, för tjänstemän respektive arbetare, privat sektor. Medlingsinstitutet. SCB.

¹³ Kommunernas bokslut – verksamhetsindelad. Statistiska meddelanden OE 25 SM. SCB. Landstingens bokslut – verksamhetsindelad. Statistiska meddelanden OE 28 SM. SCB.

Företagens ekonomi (FEK)

Antalet anställda och kostnadsuppgifter för all personal i företag i näringslivet, med uppdelning på lönekostnad, kostnad för sociala avgifter och övriga personalkostnader, samlas in och redovisas med fördelning enligt SNI 2007 för företagens huvudsakliga verksamhet i Företagens ekonomi (FEK). Redovisningen efter den huvudsakliga verksamheten kan dock ge såväl under- som övertäckning av den personal som är verksam i de näringsgrenar som avser kommunalt finansierade tjänster, eftersom ett företag kan bedriva flera verksamheter som genom huvudsaklighetsprincipen inte förs till olika näringsgrenar.

I FEK fördelas vissa uppgifter ner på kommunnivå genom modellberäkningar. Vidare fördelas omsättningen i FEK per verksamhet genom en särskild urvalsundersökning. Denna fördelning kan dock inte fördelas vidare på kommunnivå.

8.4 SKL:s personalstatistik

Ett syfte med den personalstatistik som SKL tar fram är att utgöra underlag för centrala avtalsförhandlingar. Statistiken används också vid bedömningar av sysselsättningsutveckling och personalbehov samt personalplanering i kommuner och landsting/regioner. För personalstatistiken används individuppgifter som bygger på löneadministrativt material. För samtliga kommuner och landsting görs ett uttag ur registren i anslutning till löneutbetalningen för den månad som gäller som mättidpunkt (november). Statistiken redovisar uppgifter för alla kommunalt anställda sysselsatta och för alla anställningar. Statistiken beskriver läget vid en viss tidpunkt (november) och personer som varit anställda andra tider under året och inte erhållit lön i november ingår inte. Populationen omfattar anställda med kommunala avtal.¹⁴ I populationen ingår inte för-
troendevalda eller uppdragstagare, anställda i kommunala företag eller stiftelser eller timavlönade som arbetar mindre än 8 timmar under mät månaden.

¹⁴ Anställda i företag anslutna till Pacta kan omfattas av statistikinsamlingen. Pacta är en arbetsgivarorganisation för kommunalförbund och företag som tillämpar kommunala avtal för sina medlemmar.

Uppgifterna avser för kommunerna: sysselsättningsgrad, anställningsform, löneform, löneuppgifter, ålder, yrkesområde, personalkategori/yrkesområde. Personalen är fördelad på elva olika verksamheter i enlighet med verksamhetsindelningen i Räkenskaps-sammandraget för kommuner.

Uppgifterna avser för landstingen: sysselsättningsgrad, anställningsform, löneform, löneuppgifter, befattningsområde och befattningsklassificering. Personalen är fördelad på sju olika verksamheter i enlighet med verksamhetsindelningen i Räkenskaps-sammandraget för landsting.

Uppgifter kan inte redovisas för alla delverksamheter som ingår i RS verksamhetsindelning. Särskilt stort är problemet avseende kommunernas vård och omsorg för äldre och funktionshindrade, där personal som arbetar inom äldreomsorgen respektive stöd och service till funktionshindrade inte kan särredovisas.

SKL:s personalstatistik utgör ett underlag för den officiella strukturlönestatistiken som publiceras av SCB. Dessutom används novemberstatistiken för redovisning av den företagsbaserade sysselsättningsstatistiken samt för sysselsättningsanalyser.

8.5 Skolverkets register över pedagogisk personal

Lärarregistret är ett personnummerbaserat register över pedagogisk personal såsom lärare, förskollärare, fritidspedagoger, fritidsledare, barnskötare, skolledare/arbetsledare och studie- och yrkesvägledare inom de skol-/verksamhetsformer som omfattas av Skolverkets nationella uppföljningssystem. Statistik över personal inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg ingår inte i lärarregistret, utan samlas istället in som mängdstatistik från kommunerna.¹⁵ Uppgifterna avser personnummer, befattning, skoltillhörighet, utbildning, tjänstgöringsomfattning,¹⁶ eventuell hel tjänstledighet, anställningsslag, eventuell köpt utbildning samt i förekommande fall modersmål/hemspråk. Eftersom statistiken är totalräknad kan den redovisas på detaljerad regional nivå och med vissa förbehåll

¹⁵ 'Mängdstatistik' betyder att uppgifter samlas in som antal istället för kopplade till individer som sker vid personnummerbaserad insamling, t.ex. att ett särskilt boende för äldre har ett visst antal boende till skillnad från vid personnummerbaserad statistik då boendeformen istället är kopplad till varje enskild identifierbar individ i boendet.

¹⁶ Tjänstgöringsomfattningen fördelas på tjänstgöring (undervisning/pedagogiskt arbete, skol-/arbetsledning och studie- och yrkesvägledning), skol-/verksamhetsformer, på utbildningsnivåer (gäller särskola och komvux) samt på typer av undervisning (gäller grundskola).

även ner på skolnivå. Uppgifter som samlas in till registret över pedagogisk personal på SCB skyddas av statistiksekretess och kan därmed inte lämnas ut utan särskild prövning.¹⁷

Enligt ett regeringsuppdrag 2009 ska Skolverket ”utveckla Registret över pedagogisk personal (lärarregistret) med syfte att erhålla ett mer detaljerat underlag för prognoser av tillgång och behov av lärare fördelat på verksamhets- och skolformer, årskurser (i obligatoriska skolformer) och undervisningsämnen. Målsättningen ska vara att lärarregistret i högre utsträckning ska kunna utgöra ett underlag för dimensioneringen av lärarutbildningens olika inriktningar. Den regionala aspekten ska även beaktas i utvecklingsarbetet. Av årsredovisningen ska framgå det arbete som genomförts och de resultat som uppnåtts under 2009”.¹⁸

8.6 Socialstyrelsens statistik om hälso- och sjukvårdspersonal (HOSP)

Socialstyrelsens register över hälso- och sjukvårdspersonal (HOSP) är ett personnummerbaserat totalregister över samtliga personer som erhållit legitimation för yrken inom hälso- och sjukvården. Genom sambearbetning med SCB:s Longitudinella integrationsdatabas för sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsstudier (LISA) produceras statistik över den legitimerade personalen inom hälso- och sjukvård. Personal som arbetar inom hälso- och sjukvården men som inte är legitimerad, t.ex. sjukvårdsbiträden och undersköterskor, ingår således inte i denna statistik.¹⁹

Redovisning kan göras för legitimerad personal på riksnivå efter legitimation/specialitet och näringsgren. Användningen av arbetsställe i uppgiftslämningen är dock för bristfällig för att statistiken på ett bra sätt ska kunna beskriva personalförhållanden inom hälso- och sjukvården på lokal nivå. De flesta sjukhus är till exempel för närvarande klassade som ett arbetsställe och har således samma

¹⁷ I myndigheternas särskilda verksamhet för framställning av statistik gäller sekretess enligt 9 kap. 4 § sekretesslagen (SFS 1980:100). Vid automatiserad behandling av personuppgifter gäller reglerna i personuppgiftslagen (SFS 1998:204). På statistikområdet finns dessutom särskilda regler för personuppgiftsbehandling i lagen (SFS 2001:99) och förordningen (SFS 2001:100) om den officiella statistiken.

¹⁸ Regleringsbrev för Statens skolverk enligt regeringsbeslut I:6, 2008-12-18. Statsliggaren. www.esv.se

¹⁹ Statistik om hälso- och sjukvårdspersonal – officiell statistik om antal legitimerade (2006) och arbetsmarknadsstatus (2005). Statistik. Hälso- och sjukvård 2007:2. Socialstyrelsen.

huvudsakliga näringsgrenskod trots att de inrymmer en mängd olika verksamheter.

8.7 Socialstyrelsens insamling av personaluppgifter till Öppna jämförelser för vård och omsorg om äldre

Regeringen har givit Socialstyrelsen i uppdrag att utveckla ett system för öppna jämförelser inom vården och omsorgen om äldre. I uppdraget ingår att redovisa uppgifter om kvalitet, kostnad och effektivitet. Uppdraget ska slutredovisas vid utgången av 2009.²⁰ Inom ramen för detta uppdrag samlar Socialstyrelsen in uppgifter om personalen i äldreboenden och för vårdcentraler med ansvar för hemsjukvården för de äldre för presentation av personal i Äldreguiden. Motsvarande uppgifter samlas in under 2009 för hemtjänst och dagverksamhet inom äldreomsorgen. Uppgifterna ska lämnas både för de boenden som drivs i egen regi och de som drivs av alternativa utförare och avses belysa personalbemanningen ur den boendes perspektiv.

Uppgifterna är mängduppgifter och avser bemanning utifrån olika personalkategorier, omvårdnadspersonalens sysselsättningsgrad, personalrörlighet och utbildning, samt utbildningsnivå för månadsanställd personal.

Redovisning av de efterfrågade uppgifterna om personalen kan ske på kommunnivå och, åtminstone för särskilt boende, också på enhets- och utförarnivå.

8.8 Slutsatser och förslag

Personal- och sysselsättningsstatistiken över kommunsektorn är omfattande och tillmötesgår många av de informationsbehov som ställs på statistiken, men statistiken är också svåröverskådlig och avgränsningen av de mätobjekt som redovisas går delvis isär. Statistiken tas fram av flera huvudmän för ett flertal olika syften. Den har växt fram utan en övergripande samordning utifrån ett kommunalt perspektiv. Skillnader i ändamål hos den befintliga statistiken medför att tillämpade definitioner, mättidpunkter och

²⁰ Öppna jämförelser inom vården och omsorgen om äldre. Verksamhetens kvalitet. Lägesbeskrivning. Socialstyrelsen 2007.

indelningsgrunder inte alltid överensstämmer, vilket gör att beskrivningar av personalförhållandena inte blir jämförbara och komplementära när statistik från olika källor används. Bland annat skiljer sig sysselsättningsbegreppet åt mellan RAMS och Arbetskraftsundersökningarna (AKU), och mättdpunkten skiljer sig åt för de olika undersökningar som beskriver löner och sysselsättning från SKL respektive SCB. Vidare kan den kommunalt anställda personalen inte alltid redovisas enligt den verksamhetsindelning som den ekonomiska kommunstatistiken redovisar personalkostnader för.

Den befintliga personal- och sysselsättningsstatistiken behöver därför samordnas i det särskilda kommunperspektiv som jag i mina förslag genomgående utgår från. Kommunerna och landstingen tillhandahåller en stor del av samhällets välfärdstjänster och verkar i den egenskapen inom många olika sektorer. Inom var och en av sektorerna redovisas personalstatistik i vid mening, och denna statistik behöver ställas samman på ett sätt som bättre redogör för det samlade kommunala åtagandet. Ett robust ramverk behövs för den kommunala personalstatistiken så att användare på olika nivåer kan följa personalförhållandena i den kommunalt finansierade verksamheten oavsett om den bedrivs i egen regi eller av alternativa utförare. Redovisningen av personalstatistiken ska göras tvärs över sektorsgränserna med kommuner och landsting som avgränsning. En viktig del i ramverket är också att personalstatistik publicerad av olika producenter innehållsdeklarerar på ett enhetligt sätt. Den samordningsgrupp för kommunstatistik som jag föreslår bör ta fram den gemensamma innehållsdeklaration som alla statistikproducenter uppmanas att använda i samband med redovisning av kommunal personalstatistik. Innehållsdeklarationen ska stå i god överensstämmelse med de riktlinjer avseende regional redovisning som utfärdas av Rådet för den officiella statistiken (ROS).

Övergripande personalstatistik kommer att kunna tas fram på basis av den sysselsättningsstatistik som SCB samlar in med arbetsställe som grund genom koppling till det utförarregister som föreslås i betänkandet. För att få en så god samordning mellan verksamhetsindelning och arbetsställen som möjligt kan uppgifter användas från sådana delar av SKL:s personalstatistik och Skolverkets register över pedagogisk personal som kan lämnas ut.

Jag föreslår mot denna bakgrund följande

- De statistikansvariga myndigheterna ges i uppdrag att redovisa personalstatistik över kommunsektorn under en ny och för de olika statistikmyndigheterna gemensam rubrik *Kommunal personalstatistik*. Avsikten med detta är att användarna ska ha tillgång till ett enhetligt sökbegrepp för personalstatistik över kommunsektorn oaktat vilken statistikmyndighet som publicerar statistiken. Vilken statistik som ska redovisas under denna rubrik beslutas av respektive statistikansvarig myndighet. Statistikmyndigheterna ska 2010 informera regeringen om vilken statistik som kommer att publiceras under rubriken.
- SCB ges i uppdrag att förbättra arbetsställeindelningen och därtill anknutna näringsgrenskoder för kommuner och landsting till stöd för deras insändning av kontrolluppgifter över anställda till Skatteverket 2010. I uppdraget ingår att tillsammans med SKL analysera den redovisning av arbetsställe som i dag lämnas av kommunerna och landstingen, samt hur denna redovisning används av dem själva. Kontrolluppgifterna är en grundläggande del i SCB:s sysselsättningsregister och genom förbättrade arbetsställeuppgifter kan verksamhetsindeldad personalstatistik tas fram med högre kvalitet.
- SCB ges i uppdrag att fr.o.m. verksamhetsåret 2010 löpande publicera övergripande kommunal personalstatistik innefattande all personal sysselsatt i kommunalt finansierad verksamhet efter personalens kön, ålder, yrke, befattning och utbildning nedbruten på näringsgren/verksamhet, sektor och kommun och landsting. Redovisningen ska delas upp på egen personal respektive på personal som är anställd hos alternativa utförare.

9 Modern teknik för datafångst från kommuner och landsting

9.1 Hur kommunstatistik samlas in i dag

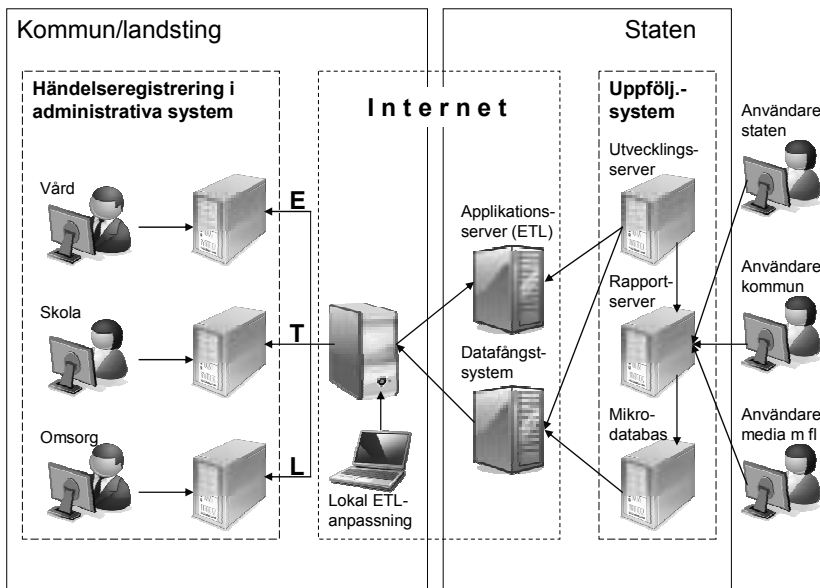
Kommunstatistiken utgörs huvudsakligen av primärstatistik, dvs. statistik som redovisas på grundval av förstahandsuppgifter som har samlats in direkt från dem som statistiken redogör för. Primärstatistik är beroende av att de uppgifter som ligger till grund för statistiken kan samlas in på ett effektivt sätt. Med effektivt menas här att uppgiftsinsamlingen kan ske i nära anslutning till den tidpunkt då det som statistiken ska spegla har inträffat, och att uppgifterna som samlas in är korrekta. Effektiv uppgiftsinsamling är ett villkor för statistik av hög kvalitet vilket innebär att statistiken ska vara tillförlitlig, aktuell och användbar.

Statistikinsamlingen från kommuner och landsting sker i dag till stor del i form av enkäter, dvs. personal inom organisationerna fyller manuellt i formulär, till viss del pappersformulär men oftast elektroniska formulär som sänds in till statistikorganisationerna. För ifyllandet av elektroniska formulär förekommer undantagsvis stöd för maskinell inläsning av värden till formulären. Utöver datainsamling i form av enkäter sker en växande andel av insamlingen som insändning av filer vars format har definierats av den statistikinsamlade organisationen. Både för att kunna fylla i formulär på det ena eller det andra sättet och för att kunna framställa filer, måste man lokalt i ett första steg hämta ut grunduppgifter från lokala administrativa system, t.ex. bokförings- och ärendehanteringssystem. Dessa grunduppgifter bearbetas sedan i ett andra steg med mer eller mindre manuella rutiner för att anpassas till de variabler som formulären innehåller eller till de format som filer ska ha, för att slutligen sändas till statistikorganisationerna i ett tredje steg på internet eller med traditionell post.

Trots den pågående datoriseringen av statistikinsamlingen, får den i allt väsentligt betraktas som en manuell hantering i den meningen att personal inom kommuner och landsting måste hämta ut och fylla i de flesta uppgifterna manuellt och aktivt sända in uppgifterna. Sammantaget innebär detta att uppgiftslämnarbördan är stor och den kan dessutom antas tillta som följd av den allmänna ökningen av uppgiftsinsamlingen från kommuner och landsting som skett de senaste decennierna.

9.2 Förstudie om automatiserad datafångst av kommunstatistik

För att radikalt minska uppgiftslämnarbördan för kommuner och landsting behöver datoriseringen ta steget förbi formuläret, alltså göra ifyllande av formulär onödigt. Detta kan ske om ett datainsamlade system ansluter direkt till de lokala administrativa systemen. Genom att upprätta ett dataflöde direkt från de system där händelseregistreringar görs i kommuner och landsting och förse flödet med möjligheter att lägga informationen till rätta, skulle en automatiserad datafångst kunna ersätta dagens manuella rutiner. Ett sådant flöde kan illustreras med följande bild:



Bilden visar från vänster till höger hur händelseregistrering löpande sker i lokala system för hälso- och sjukvård, för utbildning, för socialtjänst osv., hur sedan staten via internet hämtar och bearbetar datat och hur statistikanvändare av olika slag till sist tar del av uppgifterna och gör statistik av dem. Datahämtningen sker i en ETL-process där kommuner och landsting bibehåller sin roll och sitt ansvar som uppgiftslämnare genom att anpassa datauttagen och signera datasändningen.¹

För att närmare belysa ett insamlingssystem med dessa egenskaper har jag uppdragit åt OnTrax AB att genomföra en förstudie som belyser:

- Tekniska frågor. En betydande komplikation i sammanhanget är förstås att den datagivande sidan i flödet omfattar mer än 300 kommuner och landsting vilka, i princip, har lika många olika lösningar för sina lokala system. Dessutom innefattar den datamottagande sidan, i princip, 25 st statistikansvariga myndigheter. Den avgörande tekniska problematiken torde därför ligga i hur långt ett fungerande flöde förutsätter teknisk standardisering både lokalt och hos de statliga myndigheterna. Den tekniska delen av förstudien ska därför fokusera på denna problematik.
- Frågor kring de informationsmängder som ska hämtas in.² De lokala administrativa systemen innehåller en mängd uppgifter som inte behövs för att ta fram de efterfrågade statistikvariablerna. Förstudien ska därför göra en sammanställning över vilka lokala system som typiskt sett berörs av flödet, och hur väl systemens grunduppgifter stämmer med efterfrågade statistikvariabler, dvs. hur omfattande konvertering som kommer att behövas för att systemet med automatik ska kunna omvandla grunduppgifterna till sådana uppgifter som ska hämtas in av statistikorganisationerna.³ Därigenom kan en grov uppskattning göras av det förestående systemets infologiska problematik.⁴

¹ ETL = Extract, Transform, Load som kan översättas till Uthämtning, Anpassning och Dataladdning av information/data från ett system till ett annat. ETL är ett etablerat begrepp inom systemlösningar med inriktning på inhämtning och sammanställning av data från många och utspridda system.

² Informationsmängd = term som används inom IT för att allmänt beskriva data som är avgränsad på visst sätt.

³ Konvertering avser t.ex. den typ av omfördelning av kommunens egna bokslutsuppgifter som behöver göras för att Räkenskapsammandraget för kommuner (RS) ska kunna besvaras.

⁴ Infologi = informationslogik, dvs. hur den information som ska hanteras hänger samman.

- Hur ett automatiserat flöde kan förenas med gällande sekretess- och säkerhetsbestämmelser. De lokala systemen kringgärdas av en mängd regler avseende sekretess och tillgänglighet, t.ex. får personuppgifter i stödsystem för socialtjänsten endast spridas på särskilda sätt både inom den egna organisationen och ut till andra. En direkt statistikhämtning från lokala system måste kunna förenas med sådana restriktioner, t.ex. genom att avidentifierad mellanlagring sker innan datat kan hämtas av uppföljningssystemet. Vidare kringgärdas de lokala systemen av säkerhetsregler avseende den lokala IT-miljön, restriktioner som måste vara förenliga med mottagande system hos statistikmyndigheterna.

9.3 Hur automatiserad datafångst kan göras

I förstudien föreslås ett samlat statligt system för statistikinsamling, Statens InsamlingsCentral (STIC), som tar sin utgångspunkt i den principiella bilden ovan. De allmänna egenskaperna hos STIC beskrivs så här:

Dagens statistikenkäter är oftast utformade efter ett särskilt syfte = en statistikprodukt. Vi ser en möjlighet att lämna in information på en annan och lägre nivå än i dag. Statistikprodukterna kan därefter sammanställas från denna lägre informationsnivå. Fördelen är att man kan göra andra sammanställningar och analyser än de som gjorts tidigare ... Förutsättningen är naturligtvis att det går att få in ett tillräckligt komplett material på denna nivå för att få ett representativt urval. För de kommuner som lämnar information på denna nivå slipper man undan sammanställnings- och tolkningsarbetet, dvs. en effektivitetsvinst uppstår. I ett centralt datalager hos STIC med all insamlad kommunal statistik finns också möjligheten att kombinera sammanställningar från andra undersökningar från t.ex. en annan myndighet.

Den bärande tankegången är att hämta data på lägsta nivå från de olika lokala systemen, och sedan låta systemet aggregera informationen till de avgränsningar och därmed variabler som behövs i statistiken. Effektivitetsvinsten kan därigenom bli dubbel: dels för att uppgiftslämnaren inte behöver ta ut och skicka uppgifterna manuellt, dels för att uppgifterna ställs samman till de efterfrågade variablerna maskinellt.

Detta synsätt kommer från den särskilda gren inom informationsteknologin som kallas Data Warehouse, dvs. datalager. Data-

lagerteknik används ofta i koncerner världen över när man centralt i organisationen vill få en överblick av läget i organisationens olika delar. Typexemplet är en detaljhandelskoncern där stora mängder varor säljs i många butiker spridda över stora områden. I ett datalager samlas då löpande försäljningssiffror över varuslag, priser, försäljningstidpunkter, försäljningsplatser osv. Centralt analyseras vilka varor som sålt bra och dåligt i olika butikslägen, vilka priser som fungerat bra etc.. Det är förstås så att insamlingen av data från lokal nivå till det centrala datalagret sker automatiserat; manuell insamling medför uppenbara felkällor och risk för att informationen inte blir komplett.

I förstudien sammanfattas fördelarna med en datalageransats så här:

Ett datalager bygger på att man samlar in och lagrar informationen på en så låg nivå som det är praktiskt att hantera. Ett exempel är information kring kommunala beslut. En stor del av den kommunala verksamheten riktar sig till kommunens invånare t ex. beslut om omsorg och vård till enskild person. Det är dessa beslut kompletterade med basinformation såsom tidpunkt, kostnad och längd man vill fånga..... En stor fördel är att nya typer av sammanställningar och statistikprodukter kan produceras utan att det innebär en ny begäran till kommunerna om ny inlämning av information.

På statistikens område tillämpas fortfarande till stor del manuella insamlingsrutiner trots de välkända kvalitetsbrister som detta medför. Som framgår av beskrivningarna av det registerstatistiska systemet i kapitlen 7 och 8 så är dock detta huvudsakligen uppbyggt på maskinella rutiner för datainsamlingen, t.ex. överföring av kontrolluppgifter från Skatteverket till SCB.

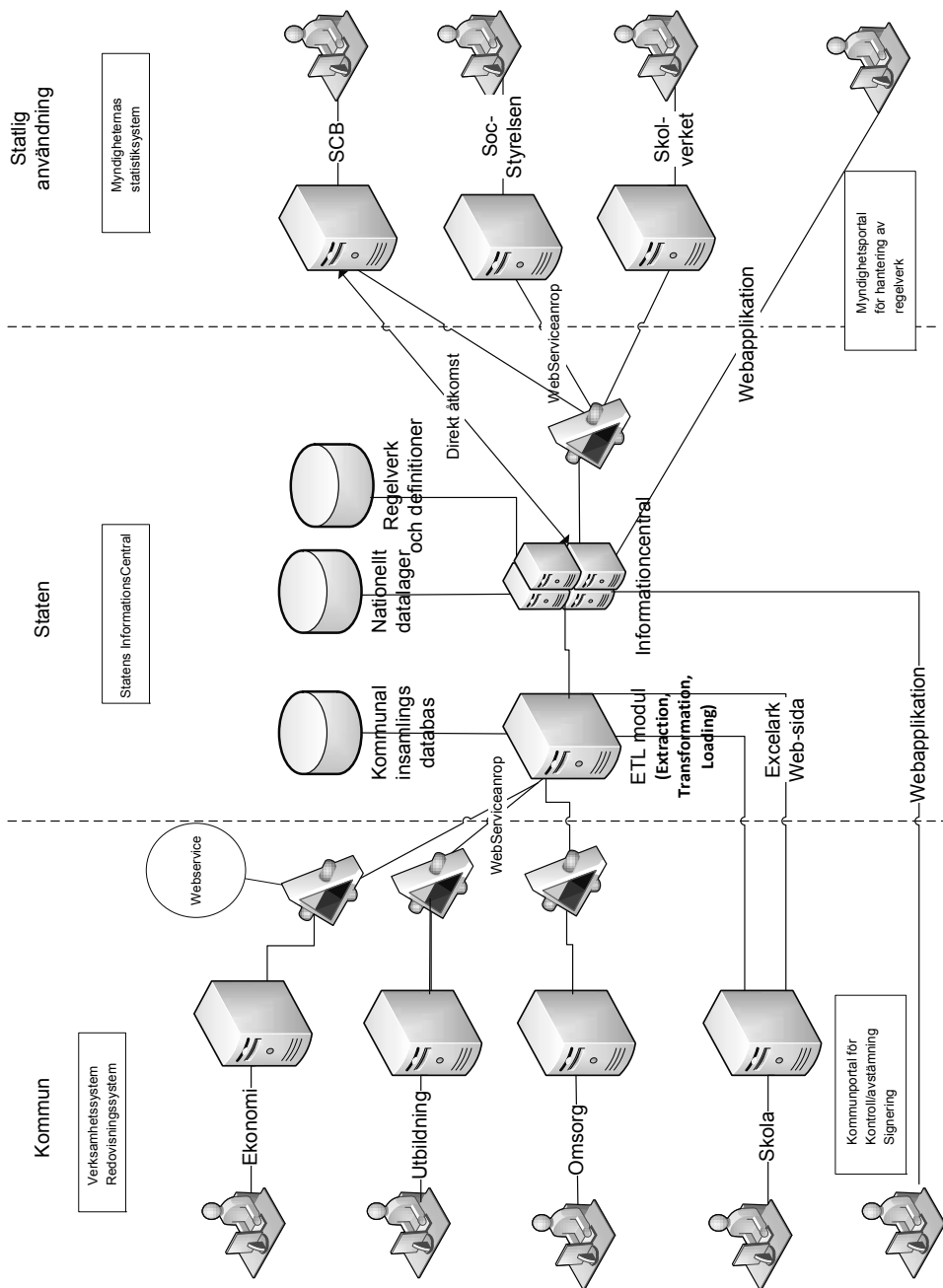
Inom den offentliga sektorn finns system som kan anses besläktade med datalageridén, kanske främst Spridnings- och HämtingsSystemet (SHS) som används för att överföra information mellan statliga institutioner. Statskontoret och senare Verva har haft ansvaret för utvecklingen av detta standardiserade och slutna sätt att utbyta information över internet. I samband med Vervas avveckling underströk SCB betydelsen av att vidareutvecklingen av SHS ges en ny hemvist.⁵ SHS är också en del av det vidare begreppet e-förvaltning som syftar brett till att göra de offentliga tjänsterna elektroniskt tillgängliga.

⁵ SCB:s yttrande över 'Ett stabsstöd i tiden' SOU 2008:22.

Utvecklingen av gemensamma system, och då inte bara tekniska system, har en tendens att gå trögt i den offentliga sektorn. Myndighetsgränser och sektorisering gör sig påmind också i detta sammanhang. Idén om en Statistisk InsamlingsCentral kräver att vi lösgör oss från dessa synsätt och betraktar den offentliga sektorn som en koncern; därigenom kan datalagertanken tillämpas analogt med hur den vanligen används som i exemplet ovan.⁶ Dock finns det exempel på system inom den offentliga sektorn som kan ses som datalager: statens budgetsystem Hermes som hanterar och utväxlar information om statsbudgeten, anslagsförbrukning, regleringsbrev m.m. är ett statligt koncernsystem som innefattar regeringskansliet och de statliga myndigheterna.

En extra svårighet i vårt fall är att koncerntanken måste vidgas till att utöver statliga myndigheter också innefatta kommuner och landsting. Detta ställer särskilda krav på att en centraliserad lösning är flexibel mot en stor mängd lokala system som varken kan eller bör tvingas till långtgående tekniska anpassningar för att informationsutbytet ska fungera. I förstudien vidareutvecklas den konceptuella bilden över ett automatiserat insamlingsflöde ovan på följande sätt:

⁶ Det finns också intressanta exempel på hur datalager används av uppgiftslämnare som är koncerner. Flera storbanker använder datalager för att sammanställa uppgifter till Finansmarknadsstatistiken.



Hur dataflödet från i detta fall kommunerna ska gå till har här specificerats genom att den automatiserade uppgiftslämningen sker med stöd av WebServices. Det är en teknik av samma slag som ligger bakom sökningar på internet, t.ex. med sökmotorn Google. Den s.k. träff man får när man söker på internet bygger på att den information som visas i ”träffen” har gjorts tillgänglig på internet av informationsägaren, varefter sökmotorn har lagrat den i sin egen databas i form av ett sökindex med koppling till originalplatsen, varefter en sökning direkt visar upp informationen som en ”träff” som kan hämtas från informationsägaren till den egna datorn.

På principiellt samma sätt kan kommunernas och landstingens information i ärendesystem och redovisningssystem göras tillgänglig för sökning av en ”statens statistiska sökmotor” STIC som hämtar informationen i en sluten förbindelse på internet, s.k. VPN.⁷ Kommuner och landsting ansluter informationen i sina system via WebServices till det slutna STIC-nätet där särskilda funktioner finns för att sortera ut och manipulera⁸ den information som ska användas för statistiken. Detta kallas att upprätta regler som innefattar selektioner, aggregeringar och sekretesstillämpningar. Regelhanteringen sköts i stort av statistikmyndigheterna, men också uppgiftslämnarna har tillgång till vissa delar av regelhanteringen för att säkerställa att inte information, som inte kan lämnas ut, förs ut på insamlingsnätet.

Också alternativa utförare av kommunal verksamhet kan anslutas till STIC. Ett slutet nät på internet har funktioner för att ”släppa in och släppa ut” deltagare. Detta gör att nätet inte är begränsat till kommunsektorn som sådan utan kan ansluta de system varifrån uppgifter ska hämtas oavsett i vilken organisation som systemen finns.

Även om avsikten med STIC är att automatisera datafångsten, så kommer vissa uppgifter inte att kunna hämtas in maskinellt. Särskilt gäller detta uppgifter som inte är knutna till beslut om enskilda personer och liknande. Olika typer av öppna verksamheter för stöd av olika slag medför vanligen inte noteringar i lokala ärendesystem som kan hämtas upp maskinellt och direkt användas som statistikunderlag. Lokala och manuella sammanställningar av grundinformation för statistik kommer fortsättningsvis att vara

⁷ VPN = Virtual Personal Network, en teknik som gör det möjligt att upprätta slutna nätverk på internet som inte obehöriga kan komma in i.

⁸ Ordet ’manipulera’ klingar möjligen inte väl i ett statistiskt sammanhang, men används ofta i systemtekniska beskrivningar för att sammanfatta olika transformeringar o.d. som data genomgår, vilket då inte har att göra med någon typ av förfalskning av information.

nödvändiga i dessa fall. Insamlingssystemet är därför kompletterat dels med funktioner för blankettinsamling av dagens typ med Excel, dels med funktioner för blanketter direkt på internet.

9.4 Insamlingsteknik hos de statistikansvariga myndigheterna

Socialstyrelsen tillämpar i stor utsträckning uppgiftsinsamling i form av filinhämtning. Detta gäller särskilt de uppgifter som ligger till grund för personnummerbaserad verksamhetsstatistik där samlade uttag görs från lokala ärendesystem i enlighet med filspecifikationer från Socialstyrelsen.⁹ Inom socialtjänststatistiken går alltså trenden mot filinhämtning från enkäter av olika slag, men inom Socialstyrelsen som helhet finns också en del pappersenkäter kvar. På hälso- och sjukvårdstatistikens område har nyligen ett utvecklingsarbete inletts tillsammans med SKL för att skapa rutiner för automatiserad datafångst till hälsodataregistret.

Skolverket samlar huvudsakligen in sina uppgifter i form av filer.¹⁰ För vissa mindre områden inom skolstatistiken används webenkäter, t.ex. avseende skolregistret. Allmänt kan sägas att filinhämtning tillämpas när uppgifterna avser sådana individanknutna uppgifter som inte av sekretesskäl är olämpliga för filöverföring, samt i de fall uppgifterna inte avser individer. Skolverket bedriver för närvarande tekniskt utvecklingsarbete för att införa automatiserad datafångst av resultat från nationella prov.

SCB samlar in huvuddelen av den ekonomiska kommunstatistiken med elektroniska blanketter i Excel. Undantagen är RS Steg 1, den preliminära resultat- och balansräkningen som samlas in före den stora driftsredovisningen i RS, och de s.k. kvartalsenkäterna som samlas in med webenkäter. Totalt sett använder sig SCB därutöver av en mängd olika datafångsttekniker: filöverföring, intervjuer, webenkäter, talsvar etc. SCB framställer under eget statistikansvar eller på uppdrag av andra statistikmyndigheter en mycket diversifierad statistik som över tid har lett till en mängd olika tekniska lösningar för statistikprocessen. Inom SCB pågår därför för närvarande en omfattande utveckling av mer enhetliga lösningar för statistikprocessens olika delar datafångst, bearbetning

⁹ Praktiskt görs detta av t.ex. SCB som genomför flertalet av insamlingarna av personnummerbaserad statistik på uppdrag av Socialstyrelsen.

¹⁰ Också Skolverkets insamlingar genomförs praktiskt av SCB på uppdrag.

och tillgängliggörande som ska kunna användas av olika statistikgrenar inom SCB. Dock pågår ingen utveckling av det slags automatiserad uppgiftsinsamling som beskrivs i detta kapitel.

9.5 Slutsatser och förslag

Mycket talar för att automatiserad uppgiftsinsamling kraftigt kommer att minska kommunernas och landstingens uppgiftslämnarbörda, öka de inlämnade uppgifternas tillförlitlighet och göra insamlingen avsevärt snabbare. Utgångspunkten för mina förslag i detta kapitel är att kommuner och landsting generellt kan väntas ha en positiv inställning till automatiserad datafångst. Detta har också en avgörande betydelse för att en sådan förändring ska bli framgångsrik och att eventuella hinder kan överbryggas. Efterfrågan på förenklad uppgiftsinsamling med ny teknik finns också tydligt uttalad i utredningens enkät till kommunernas chefer där några ekonomichefer säger så här:

Dags att sammanföra alla statistikmottagare och mätintresserade och göra en gemensam sak av allt mätande och allt enkätskickande!

En statlig "portal" eller "ett system" för all inrapportering och hämtande av statistikmaterial vore bäst.

Uppsamlingen av data måste styras till att bli helt digital men vägen är lång, dock nödvändig för att kapa ledtider.

Hindren för att automatisera datafångsten är inte första hand tekniska, utan organisatoriska och naturligtvis ekonomiska, men också i någon mån "ideologiska": statistikinsamling sker med en etik som går ut på att uppgiftslämnaren ska ha kontroll över vad som lämnas in, och automatisering ses ibland som ett hot mot denna kontroll. Jag menar att det är en missuppfattning: modern teknik möjliggör full fortsatt uppgiftslämnarkontroll över de uppgifter som lämnas tack vare den avancerade regelhantering som kan upprättas med dagens teknik för ett automatiserat dataflöde. De "ideologiska" hindren ligger också i svårigheten att betrakta, och praktiskt agera, som om den offentliga sektorn var en koncern.

De organisatoriska hindren avser den stora mängd huvudmän på statlig, regional och lokal nivå som berörs av en samlad lösning för automatiserad datafångst. De olika huvudmännen har skilda intressen och behov att ta ställning till, vilket leder till lösningar som sinsemellan går isär vad gäller val av system, mättidpunkter i

statistiken, definitioner m.m. och även insamlingsteknik. Det är dock knappast någon som försvarar skiljaktiga tekniker i sig.

De ekonomiska hindren är uppenbara i det att inrättandet av nya stora system kräver betydande resurser. Här finns emellertid också en alternativkostnad som är betydande: manuell uppgiftsinsamling tar stora resurser i anspråk hos uppgiftslämnarna liksom hos de organisationer som samlar in uppgifterna. I ett fortvarighets-tillstånd bedömer jag resursåtgången vid automatiserad datafångst vara avsevärt mindre än vid manuell datafångst. Det är övergångsfasen som är kostsam, eftersom de gamla rutinernas kostnader då fortlöper medan utvecklingen och implementeringen av den ersättande ordningen pågår.

Utvecklingen och implementeringen av ett automatiserat system för datafångst av kommunstatistik måste ske stegvis. I ett första steg behöver de olika intressenterna bestående av statistikmyndigheter och kommuner och landsting närmare precisera de egenskaper som det här konceptuellt skisserade systemet ska ha. I ett andra steg behöver den konceptuella systembeskrivningen utvecklas till en funktionell kravspecifikation för det system som ska byggas, vilket innefattar att fastställa termer och begrepp för systemet. I ett tredje steg ska systemet upphandlas och byggas i praktiken. I ett avslutande fjärde steg ska systemet implementeras i statistikproduktionen.

Jag bedömer att det i dag inte finns någon given enskild huvudman bland kommunstatistikens intressenter för att driva denna process från första till sista steg. SCB som renodlad statistikmyndighet med vissa samordnande uppgifter inom statistiksystemet ligger närmast till hands för uppgiften, och inom SCB pågår utvecklingsarbete med inriktning mot bl.a. datafångst. Uppgiften att precisera och iscensätta en insamlingsteknik för den särskilt avgränsade "koncern" som följer av kommunstatistikens avgränsning förefaller likväl vara svår att förena med SCB:s allmänna uppgifter och roll. Uppgiften berör dessutom flera likställda statistikmyndigheter och den påverkar kommunsektorn på ett långtgående sätt både vad gäller relationen mellan staten och kommunsektorn och med hänsyn till att kommuner och landsting är självständiga huvudmän.

Jag föreslår mot denna bakgrund följande:

- En delegation, som ges formen av en kommitté, bildas för att realisera ett samlat system för automatiserad datafångst av uppgifter till grund för kommunstatistiken. I delegationen ges regeringen, statistikmyndigheterna, kommuner, landsting, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och personer med särskild kompetens representation. Delegationen ska ha ett beredande kansli.

Delegationens uppdrag är att precisera de egenskaper som det samlade systemet ska ha med avseende på statistikmyndigheternas och uppgiftslämnarnas behov, att formulera behoven i en funktionell kravspecifikation för teknisk upphandling med utgångspunkt från den här presenterade konceptuella systembeskrivningen, samt att föreslå huvudmannaskap för systemets upphandling, utveckling, implementering, drift och förvaltning.

10 Konsekvenser och finansiering

10.1 Förslagets konsekvenser för kommunstatistikens kvalitet

Mina samlade förslag syftar till att öka kommunstatistikens tillförlitlighet och aktualitet, minska uppgiftslämnarbördan, öka användbarheten och förstärka användarinflytandet. Förslagen utgör en helhet och rör kommunstatistiken i fyra avseenden:

- Nya samverkansformer mellan kommunstatistikens intressenter
- Förändringar av befintlig statistik
- Publicering av ny statistik
- Ny teknik för datafångst

Nya samverkansformer mellan kommunstatistikens intressenter

För att förnya och förstärka samverkansformerna mellan kommunstatistikens intressenter har jag i kapitel 5 förslagit ett Råd för kommunstatistik, en Överenskommelse om kommunstatistik mellan staten och SKL och en Samordningsgrupp för kommunstatistik.

Rådet för kommunstatistik är en interdepartemental samverkansgrupp mellan Finans-, Utbildnings- och Socialdepartementen som ska stärka regeringens styrning av den statliga kommunstatistiken genom att samordna regeringens behov och beställningar av kommunstatistik. Rådet föreslås vidare sammanställa regeringens skrivelse till riksdagen över den kommunala sektorns utveckling och företräda staten gentemot kommunsektorn i kommunstatistiska frågor bl.a. avseende överenskommelser om statistik och analyser baserade på kommunstatistik.

Överenskommelsen om kommunstatistik mellan staten och SKL utgår från ett gemensamt intresse av att kommunstatistiken vidareutvecklas som ett viktigt stöd för den lokala styrningen och

uppföljningen. Kommunerna och landstingen har till följd av den kommunala självstyrelsen en särställning vad gäller formuleringen av lokala statistiska informationsbehov. I överenskommelsen föreslås staten och SKL göra ett antal gemensamma åtaganden avseende kommunstatistikens kvalitet och tillgänglighet samt om jämförelser och analyser av kommunsektorn. SKL föreslås också överta Kommundatabasen (KDB) och till den knutna uppgifter från Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA).

Samordningsgruppen för kommunstatistik ska samordna de statistikansvariga myndigheternas och SKL:s publicering av ekonomisk statistik och av verksamhets- och personalstatistik så att inkonsistens undviks, minimera uppgiftslämnarbördan samt vara forum för överväganden om datautbyte mellan gruppens deltagare. Gruppen inrättas vid SCB och föreslås bestå av företrädare för SCB, Socialstyrelsen, Skolverket, SKL, samt Finans-, Utbildnings- och Socialdepartementen. Ordförande utses av SCB som också håller gruppen med kansliresurs. Utgångspunkten för gruppens arbete är att den ska kunna komma fram till gemensamma ståndpunkter i de frågor som tas upp. De formella beslut som därefter krävs för att genomföra gruppens intentioner fattas av respektive part i enlighet med gällande myndighetsansvar och befogenheter i övrigt.

De samlade effekterna av dessa förslag avses bli att den statliga sektoriserings separering av kommunstatistikens styrning och framställning kan överbryggas och att gemensamma statliga och kommunala intressen avseende statistik kan tas tillvara. Sektoriseringen har medfört att den statliga statistiken från mitten av 1990-talet ansvarsmässigt fördelats ut till cirka 25 olika statliga myndigheter. Detta har fått till följd att den statistik som anknyter till de statliga sektorernas intresseområden väsentligt förbättrats vilket är till gagn för kommunsektorn, men också att de särskilda tvärsektoriella informationsbehov som kommer ur det kommunala perspektivet inte har utvecklats på motsvarande sätt. Helheten av mina förslag om nya samverkansformer syftar till att påskynda kommunstatistikens fortsatta utveckling både sektoriellt och tvärsektoriellt till stöd för såväl lokal som nationell styrning och uppföljning.

Förändringar av befintlig statistik

Förändringar av befintlig statistik gäller främst den ekonomiska statistiken som bygger på Räkenskapssammandraget för kommuner (RS). Dessa förändringar har jag behandlat i kapitel 6. Verksamhetsindelningen i RS ses över så att den blir mer sammanhängande och möjligheten till minskning av antalet efterfrågade uppgifter analyseras med sikte på en ny verksamhetsindelning i RS. Möjligheten att tillämpa urval i insamlingen ska särskilt prövas av SCB. SCB ges i uppdrag att stödja uppgiftslämnarna genom att erbjuda en kalkylmodell baserad på verksamhetsstatistik för beräkning av vissa kostnader som redovisas i RS. SCB ges ett samlat ansvar för insamling av uppgifter till den ekonomiska statistiken genom att nuvarande uppdrag från Skolverket och Socialstyrelsen om insamling av ekonomiska uppgifter överförs till SCB.

Den samlade effekten av dessa förslag avses bli att kommunerna kan lämna uppgifter med högre kvalitet och att de kan lämna in RS tidigare än vad som idag är fallet genom att RS blir enklare att fylla i, och att delar av RS kan beräknas av kommunerna på ett nytt sätt. Aktualiteten kan ytterligare förbättras och uppgiftslämnarbördan minskas om SCB:s prövning av urvalsansatsen och neddragningen av antalet efterfrågade uppgifter visar sig hållbara. Dessa åtgärder tillsammans med ett samlat ansvar för den ekonomiska statistiken hos SCB innebär att hela produktionskedjan kan effektiviseras så att publiceringen av RS-baserad statistik kan tidigareläggas.

Ny statistik – alternativa utförare

Som framgått av kapitel 7 föreslår jag att SCB ges i uppdrag att inrätta ett utförarregister över alternativa utförare av kommunalt finansierad verksamhet, att publicera befintliga företagsuppgifter från de statistiska registersystemen över dem på basis av utförarregistret samt att genomföra särskilda undersökningar avseende de alternativa utförarnas ekonomi. Skolverket och Socialstyrelsen ges i uppdrag att till regeringen redovisa hur verksamhetsstatistiken ska publiceras så att de alternativa utförarnas verksamhet särskild framgår. Skolverket och Socialstyrelsen ska också beskriva vilka nya undersökningar som bör genomföras för att statistiken över alternativa utförare ska bli jämförbar med verksamhetsstatistiken över kommunal verksamhet utförd i egen regi.

Den samlade effekten av dessa förslag avses bli att ekonomisk statistik, verksamhets- och personalstatistik över verksamhet utförd av alternativa utförare respektive över verksamhet som bedrivs i egen regi kan redovisas så att de olika utförarformerna går att jämföra. Full jämförbarhet på kommunnivå avseende ekonomi kan dock av sekretesskäl inte förväntas gå att uppnå. På samlad nationell nivå bör full jämförbarhet bli följderna av mina förslag i alla tre avseendena.

Ny statistik – personalstatistik

I kapitel 8 har jag föreslagit att de statistikansvariga myndigheterna ges i uppdrag att redovisa personalstatistik över kommunsektorn under en ny och för de olika statistikmyndigheterna gemensam rubrik 'Kommunal personalstatistik'. SCB ges i uppdrag att löpande publicera övergripande kommunal personalstatistik innefattande all personal sysselsatt i kommunalt finansierad verksamhet. SCB ska också förbättra rutinerna för hur personaluppgifter redovisas av kommuner och landsting så att de registeruppgifter som ligger bakom publiceringen förbättras.

Effekten av dessa förslag avses bli att en ny och samlad statistik över den personal som finns inom kommunalt finansierad verksamhet redovisas, dels som helhet, dels uppdelad på verksamhet utförd i egen regi respektive av alternativa utförare.¹

Ny teknik för datafångst

Ny teknik för datafångst gäller dels ett förslag i kapitel 6 riktat till SCB om insamling av RS med ny teknik, dels förslagen i kapitel 9 om en delegation i kommittéform för att närmare precisera och genomföra den automatiserade datafångsteknik för all kommunstatistik som jag konceptuellt beskriver i betänkandet.

SCB ges i uppdrag att i samverkan med SKL erbjuda kommunerna och landstingen en ny insamlingsteknik i form av vyer mot en central databas. Ett sådant uppgiftslämnarfönster på Internet innebär att uppgiftslämnarna skulle stå i löpande dialog med SCB som kontinuerligt kan granska inkommande uppgifter och åter-

¹ Det bör noteras att den redovisning av personalstatistik som jag föreslår är beroende av att det utförarregister inrättas som jag föreslår i samband med statistiken över de alternativa utförarna.

koppla dessa, samt möjliggöra ett effektivare arbetsflöde hos uppgiftslämnarna.

En delegation, som ges formen av en kommitté, bildas för att realisera ett samlat system för automatiserad datafångst av uppgifter till grund för kommunstatistiken. I delegationen ges regeringen, statistikmyndigheterna, kommuner, landsting, SKL och personer med särskild kompetens representation. Delegationens uppdrag är att precisera de egenskaper som det samlade systemet ska ha med avseende på statistikmyndigheternas och uppgiftslämnarnas behov, att formulera behoven i en funktionell kravspecifikation för teknisk upphandling med utgångspunkt från den här presenterade konceptuella systembeskrivningen, samt att föreslå huvudmannaskap för systemets upphandling, utveckling, implementering, drift och förvaltning.

Förslagen om ny datafångstteknik har en kortsiktig och en långsiktig del. Uppdraget till SCB innebär att SCB övergår till modernare teknik för dataöverföring på Internet avseende räkenskapssammandragen för kommuner och landsting, vilket kan ske redan på kort sikt. Den automatiserade datafångstteknik jag föreslår för hela kommunstatistikens uppgiftsinsamling behöver utredas närmare i en rad avseenden och får därför ses som en större förändring på längre sikt.

Effekten av övergång till ny datafångstteknik avses bli minskad uppgiftslämnarbörda och minskade kostnader hos uppgiftslämnarna samt ökad aktualitet och tillförlitlighet i de lämnade uppgifterna. En följd av detta är att statistikens användbarhet ökar.

10.2 Kostnader för förslagen

De kostnader med konsekvenser på statsbudgeten som följer av förslagen är dels årliga kostnader för statistikproduktion, dels kostnader av engångskaraktär som är förenade med utvecklings- och införandearbete. Mina beräkningar av kostnaderna följer den gruppering av förslagen som gjordes i föregående avsnitt:

Nya samverkansformer mellan kommunstatistikens intressenter

Den samlade kostnaden för dessa förslag beräknas till 6,9 miljoner kronor som helt utgörs av årliga kostnader. Kostnaden för Rådet för kommunstatistik är 2,0 miljoner kronor varav 1,0 miljoner kro-

nor avser partsgemensamma analyser inom ramen för överenskommelsen om kommunstatistik mellan staten och SKL. Kostnaden för överenskommelsen beräknas därutöver till 3,5 miljoner kronor och kostnaden för Samordningsgruppen för kommunstatistik till 1,4 miljoner kronor.

Förändringar av befintlig statistik

Den samlade kostnaden för mina förslag är i denna del 6,5 miljoner kronor, varav 2,0 miljoner kronor är kostnader för årlig statistikproduktion och 4,5 miljoner kronor avser utvecklings- och införandekostnader.

Publicering av ny statistik

Den samlade kostnaden för mina förslag är i denna del 5,0 miljoner kronor, varav 3,1 miljoner kronor är kostnader för årlig statistikproduktion och 1,9 miljoner kronor avser utvecklings- och införandekostnader. Jag beräknar inte någon kostnad för de ändringar av verksamhetsstatistiken som ska medföra att alternativa utförare verksamhet särskilt framgår samt att statistik över alternativa utförare ska bli jämförbar med verksamhetsstatistiken i övrigt.

Ny teknik för datafångst

Kostnaden för ny datafångstteknik avseende räkenskapssammandragen för kommuner och landsting beräknas till 0,7 miljoner kronor som helt utgörs av utvecklings- och införandekostnader.

Jag beräknar inte någon kostnad för den nya automatiserade datafångsttekniken avseende all kommunstatistik, eftersom de frågor som delegationen föreslås precisera först måste besvaras.

Totalkostnad för förslagen

De sammanlagda årliga kostnaderna kan därmed summeras till 12,0 miljoner kronor och kostnaderna av engångskaraktär till 7,1 miljoner kronor, totalt 19,1 miljoner kronor.

10.3 Kostnadernas fördelning på kommunstatistikens intressenter

De kostnader som följer av förslagen uppstår hos de statistikansvariga myndigheterna, inom Regeringskansliet och hos Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Utifrån den gruppering av förslagen som görs ovan (ändamål), var kostnaderna uppstår (kostnadsställe) samt vilken typ av kostnad det är (årlig kostnad eller engångskostnad), kan en tabell över de beräknade kostnaderna göras:

| Ändamål | Kostnadsställe | Årlig kostnad mnkr | Engångs- kostnad mnkr | Total- summa |
|---|-------------------|-----------------------|--------------------------|-----------------|
| <i>Nya samverkansformer</i> | | | | |
| Rådet för kommunstatistik | Regeringskansliet | 2,0 | – | |
| Överenskommelse staten – SKL | SKL | 3,5 | – | |
| Samordningsgrupp | SCB | 1,2 | – | |
| | Skolverket | 0,1 | | |
| | Socialstyrelsen | 0,1 | | |
| | Summa: | 6,9 | – | 6,9 |
| <i>Förändringar av befintlig statistik</i> | | | | |
| Samlat ansvar för RS | SCB | 2,0 | – | |
| Ny verksamhetsindelning i RS | SCB | – | 2,4 | |
| Uppgiftslämnarstöd för RS | SCB | – | 0,9 | |
| Analys för urval i RS | SCB | – | 1,2 | |
| | Summa: | 2,0 | 4,5 | 6,5 |
| <i>Ny statistik</i> | | | | |
| Alternativa utförare | | | | |
| Inrätta och underhålla utförarreg. | SCB | 0,7 | 1,9 | |
| Årlig publicering | SCB | 0,4 | – | |
| Kompletterande insamling | SCB | 1,0 | – | |
| Personalstatistik | SCB | 0,6 | – | |
| | Skolverket | 0,2 | – | |
| | Socialstyrelsen | 0,2 | – | |
| | Summa: | 3,1 | 1,9 | 5,0 |
| <i>Ny teknik för datafångst</i> | | | | |
| Internetdatabas för RS | SCB | – | 0,7 | |
| | Summa: | 0,0 | 0,7 | 0,7 |
| | Totalt: | 12,0 | 7,1 | 19,1 |

10.4 Finansiering

Huvuddelen av totalsumman för årliga kostnader och engångskostnader på 19,1 miljoner kronor föreslås finansieras genom tillförsel av nya medel. Två av mina förslag, att SCB ges ett samlat ansvar för insamling och publicering av ekonomisk statistik över primärkommunerna fr.o.m. RS 2009 samt överenskommelsen mellan staten och SKL, finansieras helt respektive delvis genom omfördelning av befintliga anslag.

SCB:s samlade ansvar för RS för kommuner beräknas medföra ökade årliga kostnader för SCB på 2,0 miljoner kronor som tillförs SCB efter motsvarande minskning av anslagen till Skolverket och Socialstyrelsen.

Överenskommelsen om kommunstatistik mellan staten och SKL medför att den ideella föreningen Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) som instiftats av parterna och som parterna finansierar solidariskt föreslås upphöra. Därigenom frigörs 3,0 miljoner kronor årligen av statens medel som istället föreslås användas som delfinansiering av överenskommelsen.

Detta innebär att av summan 12,0 miljoner kronor för årliga kostnader finansieras 5,0 miljoner kronor med omfördelade medel och 7,0 miljoner kronor med nya medel. Summan för engångskostnader finansieras helt med nya medel. Nettoeffekten på statsbudgeten av mina förslag blir därmed 14,1 miljoner kronor, varav drygt hälften är engångskostnader.

10.5 Konsekvenser för kommuner och landsting och för företag

Den förändrade och den nya statistik som jag föreslår förväntas bli till nytta för kommuner och landsting och svara mot lokala behov för styrning av verksamheten. Även för företagen förväntas förslagen om ny och förbättrad statistik om de alternativa utförarna vara till nytta. Förslagen avses leda till minskad uppgiftslämnarbörda för kommuner och landsting i samband med den ekonomiska statistiken, medan uppgiftslämnarbördan ökar något avseende statistik om alternativa utförare och om personalstatistik. För företag som är alternativa utförare väntas uppgiftslämnarbördan öka i den omfattning som följer av att kompletterande insamlingar behöver genomföras. Förändringar i uppgiftslämnarbördan i sam-

band med förändrad uppgiftsinsamling hanteras av de statistikansvariga myndigheterna i enlighet med gällande samrådsförfordningar.

10.6 EU-krav och könsuppdelning av statistiken

Internationella krav på statistiken har allmänt behandlats i kapitel 4. I åtgärderna för utvecklad samverkan och samordning som föreslås i kapitel 5 ingår att säkerställa de internationella statistikbehoven vid utformningen av kommunstatistiken. Vidare utgår mina förslag om förbättringar av den ekonomiska statistiken i kapitel 6 särskilt från Nationalräkenskapernas (NR) krav.

Mina förslag avseende alternativa utförare av kommunal verksamhet och kommunal personalstatistik innefattar ny redovisning av uppgifter som i de fall dessa avser personer ska göras könsuppdelat.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experterna Heather Bergdahl, Anna Holmqvist och Christina Sandström

Utredaren har haft i uppdrag att bl.a. lägga fram förslag till åtgärder som syftar till att statistiken bättre ska kunna användas som underlag för uppföljning, styrning och utveckling av verksamheten och ekonomin på lokal respektive nationell nivå. Samtidigt ska uppgiftslämnarbördan hållas nere. Utredningen har haft ett omfattande uppdrag som spänner över ett stort och komplext område.

Vi delar inte helt den bild av utvecklingen av kommunstatistiken som utredaren beskriver, men vi håller med om att nuvarande statistiksystem inte är uppbyggt för att primärt tillgodose behovet av statistik ur ett samlat kommunperspektiv. Utredarens förslag för att motverka negativa effekter av statlig sektorisering samt för att öka samverkan och samordning består av inrättandet av en interdepartemental samverkansgrupp, Rådet för kommunstatistik, en överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) samt en Samordningsgrupp för kommunstatistik där statliga aktörer och intressenter ingår tillsammans med SKL. Vi ser problem med förslagen och vi anser att de dessutom medför en ny administrativ börda på flera nivåer, vilket inte kommer att gynna statistikens utveckling.

Faror för statistiksystemet med hänsyn till statistikens oberoende

Officiell statistik ska enligt lagen (2001:99) om den officiella statistiken finnas för samhällsplanering, forskning, allmän information och internationell rapportering. Den ska vara objektiv och allmänt

tillgänglig. Vi ser faror för statistiksystemet om kommunstatistik särbehandlas på det sätt som föreslås i betänkandet. Vi finner att förslagen även är olämpliga mot bakgrund av de EU-krav¹ som ställs på de statistikansvariga myndigheterna (SAM) inom det Europeiska statistiksystemet (ESS). SAM granskas utifrån dessa krav enligt vissa kriterier, bl.a. om oberoendet gentemot regering och andra intressenter specificeras enligt nationell lag samt om myndigheten ensamt kan besluta om statistikens metoder och innehåll.

En Peer Review har gjorts vid medlemsländernas statistikbyråer över ”the implementation of the European Statistics Code of Practice”. Den Peer Review som gjordes vid SCB i mars 2007 visade att Sverige klarar sig bra, men vi fick också anmärkningar om att samtliga kriterier om statistikbyråns oberoende inte är helt tillgodosedda eftersom statistikmyndighetens oberoende inte uttrycks explicit i statistiklagen. Vidare fick SCB en anmärkning på att det finns tveksamhet om statistikbyrån enligt det svenska regelverket kan fatta oberoende beslut om innehåll och omfattning av den officiella statistiken när det förekommer externa nämnder som beslutar om metoderna för viss statistik (t.ex. KPI-nämnden). I samband med denna Peer Review informerade SCB regeringen om kritiken.

Utveckling av kommunstatistik inom befintliga institutionella former

Den officiella statistiken har ett brett syfte och den ska tillgodose flera olika behov. SAM måste väga angelägna användningsområden mot varandra och alla behov kan inte tillgodoses. Vi är oroliga för att kommunstatistik och kommunperspektiv får en särbehandling gentemot andra områden och perspektiv med de nya institutionella former som föreslås av utredaren. Förslagen kan göra det svårare för SAM att tillgodose andra användares statistikbehov på ett likvärdigt sätt.

¹ SAM är förpliktigade att inom det Europeiska statistiksystemet (ESS) tillämpa the European Statistics Code of Practice, som grundar sig på 15 principer. Principle 1 behandlar Professional Independence – The professional independence of statistical authorities from other policy, regulatory or administrative departments and bodies, as well as from private sector operators, ensures the credibility of European Statistics.

Vi ser istället en fördel med att kommunstatistiken utvecklas vidare inom det befintliga statistiksystemet. Inom dagens statistiksystem finns Rådet för den officiella statistiken (ROS) som verkar för samarbete mellan SAM. Samarbetet inbegriper redan i dag flera av de tvärgående frågor som utredaren diskuterar. Vi anser att en permanent arbetsgrupp för att utveckla kommunstatistiken skulle kunna inrättas inom ROS och att resurser bör tillskjutas till SAM för ett mer aktivt arbete på området. För att stärka kommunsektorns roll i utvecklingen av statistiken skulle SKL kunna adjungeras till ROS i frågan. Att ROS är rådgivande ser vi som en fördel, eftersom enighet kring frågor av detta slag ger en styrka och förankring i utvecklingen av statistiken. Vi menar att ROS är ett naturligt forum för att utöka samarbetet mellan kommunstatistikens intressenter samtidigt som statistiksystemets oberoende värnas.

Vi anser också att de användarråd som SAM har byggt upp kring statistiken skulle kunna utnyttjas ytterligare för att stärka kommunstatistiken. Enligt riktlinjer från ROS för beslut om innehåll och omfattning av den officiella statistiken rekommenderas SAM att arbeta med användarråd för att skapa ett system med organiserade användarkontakter. Syftet är att ge SAM kunskap om nya och förändrade statistikbehov och att förankra förändringar i statistiken hos användarna. SKL representerar kommunsektorn i så gott som alla dessa råd och har härigenom möjlighet att tillsammans med SAM och övriga användare verka för att kommunsektorns informationsbehov blir tillgodosedda på ett bättre sätt.

Sammanfattningsvis menar vi att det redan i dag finns institutionella former för att bättre uppmärksamma och utveckla de behov som påtalas av utredningen, dels inom ROS-samarbetet, dels genom de system som SAM har byggt upp för användarkontakter. Vi ser gärna att dessa former utvecklas innan ett större, mer tungrovt system implementeras med syfte att enbart tillgodose behovet av en sammanhållen kommunstatistik. Det befintliga systemet stödjer också de krav som ställs på statistikens oberoende. Vi förespråkar därför att SAM med lämpliga resursförstärkningar ges möjlighet att utveckla dessa former.

Referenser

Lagar och förordningar

- Riksdagen. *Sekretesslag (1980:100)*. Svensk författningssamling (SFS).
- Riksdagen. *Lag (1984:533) om arbetsställennummer m.m.* Svensk författningssamling (SFS).
- Riksdagen. *Personuppgiftslag (1998:204)*. Svensk författningssamling (SFS).
- Riksdagen. *Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade*. Svensk författningssamling (SFS).
- Riksdagen. *Lag (2001:99) om den officiella statistiken*. Svensk författningssamling (SFS).
- Riksdagen. *Lag (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning*. Svensk författningssamling (SFS).
- Riksdagen. *Lag (2007:1091) om offentlig upphandling*. Svensk författningssamling (SFS).
- Riksdagen. *Lag (2008:342) om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade*. Svensk författningssamling (SFS).
- Riksdagen. *Lag (2008:962) om valfrihetssystem*. Svensk författningssamling (SFS).
- Regeringen. *Förordning (1981:1370) om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter*. Svensk författningssamling (SFS).
- Regeringen. *Verksförordning (1995:1322)*. Finansdepartementet. Svensk författningssamling (SFS).
- Regeringen. *Förordning om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor (SFS 1998:1820)*. Näringsdepartementet. Svensk författningssamling (SFS).

Regeringen. Förordning (2001:100) om den officiella statistiken. Svensk författningssamling (SFS).

SOU och Ds

Statens offentliga utredningar. *Effektivare statistikstyrning. Den statliga statistikens finansiering och samordning*. Betänkande av 1990 års statistikutredning (SOU 1992:48) 1992.

Statens offentliga utredningar. *Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken*. Genomförandekommitténs slutbetänkande (SOU 1994:1) 1994.

Statens offentliga utredningar. *Statens uppgiftsinsamling från kommuner och landsting* (SOU 1996:179) 1996.

Statens offentliga utredningar. *Statistikreformen – utvärdering och förslag till utveckling*. Betänkande från utredningen om utvärdering av statistikreformen (SOU 1999:96) 1999.

Statens offentliga utredningar. *Behovet av ekonomisk statistik*. Delbetänkande från Utredningen om översyn av den ekonomiska statistiken. Justitiedepartementet (SOU 2001:34) 2001.

Statens offentliga utredningar. *www.kommundatabas.NU!*. Betänkande av Utredningen för en fortsatt utveckling av en kommunal databas m.m. Finansdepartementet (SOU 2001:75) 2001.

Statens offentliga utredningar. *Jämförelsevis. Styrning och uppföljning med nyckeltal i kommuner och landsting*. Betänkande av Rådet för kommunala analyser och jämförelser. Finansdepartementet (SOU 2005:110) 2005.

Statens offentliga utredningar. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. Ansvarskommitténs slutbetänkande. Finansdepartementet (SOU 2007:10) 2007.

Statens offentliga utredningar. *Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relation*. Ansvarskommittén. Finansdepartementet (SOU 2007:11) 2007.

Statens offentliga utredningar. *Vård med omsorg – möjligheter och hinder*. Betänkande från Delegationen för mångfald inom vård och omsorg. Socialdepartementet (SOU 2007:37) 2007.

Statens offentliga utredningar. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*. Finansdepartementet (SOU 2007:75) 2007.

- Statens offentliga utredningar. *Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter*. Finansdepartementet (SOU 2007:107) 2007.
- Statens offentliga utredningar. *LOV att välja – Lag Om Valfribets-system*. Socialdepartementet (SOU 2008:15) 2008.
- Statens offentliga utredningar. *Ett stabsstöd i tiden*. Finansdepartementet (SOU 2008:22) 2008.
- Statens offentliga utredningar. *Vårdval i Sverige*. Delbetänkande av Utredningen om patientens rätt. Socialdepartementet (SOU 2008:37) 2008.
- Statens offentliga utredningar. *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*. Slutbetänkande från 2006 års förvaltningskommitté. Finansdepartementet (SOU 2008:118) 2008.
- Regeringskansliet. *Ett resultatorienterat uppföljningssystem för skolsektorn*. Utbildningsdepartementet (Ds 1991:43) 1991.
- Regeringskansliet. *Snabbt och riktigt, utvalt och viktigt – förslag till en kommunal databas*. Finansdepartementet (Ds 2000:48) 2000.

Kommittédirektiv

- Dir. 1993:9. *Genomförande av ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken*.
- Dir. 1998:17. *Utvärdering av statistikreformen*.
- Dir. 2006:123. *Översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation*.
- Dir. 2007:92. *Översyn av behandlingen av personuppgifter inom socialtjänsten m.m. (Socialtjänstdatautredningen)*.

Övriga publikationer

- Eurostat. *European statistics code of practice*. 2005.
- Konjunkturinstitutet. *Konjunkturläget*. Analysunderlag. 2008.
- Konjunkturinstitutet. *Prognosjämförelser*.
www.konjunkturinstitutet.se 2008.
- Regeringen. *Utvecklingen inom den kommunala sektorn*. Regeringens skrivelse 2007/08:102. 2008.

- Regeringskansliet. *Regleringsbrev för Statens skolverk 2009*. Statsliggaren. Ekonomistyrningsverket. 2008.
- Riksrevisionen. *Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg*. RiR 2008:21. 2008.
- Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) och SCB. *Myndigheternas kostnadsbegrepp för kommunala verksamheter*. februari 2008. www.kommundatabs.se 2008.
- Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA). *Skapa resultat med nyckeltal. Nyckeltal och mått i styrprocessen*. 2008.
- Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA). *Skapa resultat med nyckeltal. Förskola*. 2008.
- Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA). *Skapa resultat med nyckeltal. Grundskola*. 2008.
- Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA). *Skapa resultat med nyckeltal. Gymnasieskola*. 2008.
- Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA). *Skapa resultat med nyckeltal. Äldreomsorg*. 2008.
- Socialstyrelsen. *Handikappomsorg. Hälso- och sjukvård – primärvård. Vård och omsorg om äldre. Individ- och familjeomsorg. Folkhälsa. Lägesrapporter. Statistik*. www.socialstyrelsen.se 2007.
- Socialstyrelsen. *Jämförelsetal för socialtjänsten*. Statistik. www.socialstyrelsen.se 2007.
- Socialstyrelsen. *Statistik om hälso- och sjukvårdspersonal – officiell statistik om antal legitimerade (2006) och arbetsmarknadsstatus (2005)*. Statistik. Hälso- och sjukvård 2007:2. 2007.
- Socialstyrelsen. *Öppna jämförelser inom vården och omsorgen om äldre. Verksamhetens kvalitet. Lägesbeskrivning*. Socialstyrelsen 2007.
- Socialstyrelsen. *Övergång till individbaserad statistik över vård och omsorg/stöd och service. Analys av vissa integritets- och sekretessfrågor*. Skrivelse till regeringen 30 maj 2001. 2001.
- Socialstyrelsen, Skolverket, Arbetsmiljöverket, CSN, Migrationsverket, Integrationsverket, Riksförsäkringsverket, Högskoleverket, Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning, Arbetsmarknadsstyrelsen. *Investera nu! Handlingsplan för kompetensförsörjning inom vård och omsorg*. 2004.

- Skolverket. *Barn, elever, personal och utbildningsresultat. Riksnivå. Kommunalnivå*. Statistik. www.skolverket.se 2008.
- Skolverket. *Kostnader. Riksnivå. Kommunal nivå*. Statistik. www.skolverket.se 2008.
- Statistiska centralbyrån (SCB). *Arbetskraftsundersökningarna (AKU). AM 04 01*. www.scb.se 2007.
- Statistiska centralbyrån (SCB). *Basfakta för företag enligt Företagens ekonomi*. Statistikdatabasen. www.scb.se 2008.
- Statistiska centralbyrån (SCB). *Företagens ekonomi. Tjänstesektorn 2006 enligt Företagens ekonomi med data om tjänsteförsäljning på detaljerad nivå*. Statistiska meddelanden NV 19 SM 0805. 2008.
- Statistiska centralbyrån (SCB). *Handbok för Räkenskapssammandraget 2008*. www.kommunernasekonomi.scb.se
- Statistiska centralbyrån (SCB). *Handbok för Räkenskapssammandraget 2008. Pedagogisk verksamhet*. www.kommunernasekonomi.scb.se
- Statistiska centralbyrån (SCB). *Handbok för Räkenskapssammandraget 2008. Vård och omsorg*. www.kommunernasekonomi.scb.se
- Statistiska centralbyrån (SCB). Jorner, Ulf. *Summa summarum. SCB:s första 150 år*. 2008.
- Statistiska centralbyrån (SCB). *Kommunalekonomisk utjämning och utjämning av LSS-kostnader*. Utjämningsåret 2009. Beskrivning av statistiken. OE 0115. www.scb.se. 2008.
- Statistiska centralbyrån. *Kommunernas bokslut 2007 – verksamhetsindelad*. Räkenskapssammandrag för kommuner och landsting. Statistiska meddelanden OE 25 SM 0801. 2008.
- Statistiska centralbyrån (SCB). *Korttidsperiodisk sysselsättningsstatistik*. Statistiska meddelanden AM 63 SM 06. SCB.
- Statistiska centralbyrån (SCB). *Kvalitetsbegrepp och riktlinjer för kvalitetsdeklaration av officiell statistik*. Meddelande i samordningsfrågor (MIS) 2001:1. 2001.
- Statistiska centralbyrån. *Landstingens bokslut 2007 – verksamhetsindelad*. Räkenskapssammandrag för kommuner och landsting. Statistiska meddelanden OE 28 SM 0801. 2008.

- Statistiska centralbyrån (SCB). *Lönesummor, preliminär A-skatt m.m. Resultat baserade på kontrolluppgifter från arbetsgivare m.fl. för inkomståret 2007*. Statistiska meddelanden. AM 31 SM 08 01. 2008.
- Statistiska centralbyrån (SCB). *Nationalräkenskaperna 1993–2006*. Statistiska Meddelanden. 10 SM0801. 2008.
- Statistiska centralbyrån (SCB). *De svenska nationalräkenskaperna (NR:s) statistiska system*. Bakgrundsfakta till Ekonomisk statistik. 2007:5. 2007.
- Statistiska centralbyrån (SCB). *Regionala indelningar i Sverige den 1 januari 2007*. Meddelande i samordningsfrågor. (MIS) 2007:1. 2007.
- Statistiska centralbyrån (SCB). *Riktlinjer för beslut och omfattning av den officiella statistiken*. Sveriges officiella statistik – årlig rapport för 2008. Rådet för den officiella statistiken. 2009.
- Statistiska centralbyrån (SCB). *Slutrapport från projektet om finansärer och utförare inom vården, skolan och omsorgen, FinUt*. Bakgrundsfakta Ekonomisk statistik. 2009:1. 2009.
- Statistiska centralbyrån (SCB). *Standard för svensk näringsgrensindelning 2007 SNI 2007*. Meddelande i samordningsfrågor (MIS) 2007:2. 2007.
- Statistiska centralbyrån (SCB). *Statistiska centralbyråns föreskrifter och allmänna råd för offentliggörande m.m. av officiell statistik*. SCB-FS 2002:16. 2002.
- Statistiska centralbyrån (SCB). *Statistiska centralbyråns föreskrifter om uppgifter till statistik om kommunernas och landstingens årliga bokslut, Räkenskapssammandraget*. SCB-FS 2007:19. 2007.
- Statistiska centralbyrån (SCB). *Svensk utbildningsnomenklatur*. Meddelande i samordningsfrågor (MIS) 2000:1. 2001.
- Statistiska centralbyrån (SCB). *Sysselsättning i kommuner och län 2007*. Statistiska meddelande AM 32 SM 0801. 2008.
- Statistiska centralbyrån (SCB). *Tillräcklig kvalitet och kriterier för officiell statistik*. Riktlinjer från Rådet för den officiella statistiken (ROS) 2006:1. 2006.

- Statistiska centralbyrån (SCB). *Utgifter för det sociala skyddet i Sverige och Europa samt utgifternas finansiering 2001–2006*. Social Protection Expenditure and Receipts. Statistiska meddelanden NR 15 SM 0801. 2008.
- Statistiska centralbyrån (SCB). *Volymberäkningar av offentlig individuell produktion – projektrapport*. Bakgrundsfakta till den ekonomiska statistiken. SCB. 2008.
- Statistiska centralbyrån (SCB). *Årsbok för Sveriges kommuner*. 2008.
- Statistiska centralbyrån (SCB) och Medlingsinstitutet. *Löner och sysselsättning*. Respektive sektor. Statistiska meddelanden. AM 50, 51,52 för *offentlig sektor* samt AM 57, AM 62, för *tjänstemän* respektive *arbetare*, privat sektor. SCB. 2008.
- Statistiska centralbyrån (SCB), Skolöverstyrelsen, Svenska kommunförbundet. *Jämförelsetal för Skolväsendet*. 1989.
- Statistiska centralbyrån (SCB) och Sveriges Kommuner och Landsting. *Vad kostar verksamheten i Din kommun?* 2007.
- Statskontoret. *Statens uppföljning från kommunerna*. Statskontoret 1995:1. 1995.
- Statskontoret 2007:19. *Vård, skola och omsorg. Vilken information behöver brukaren för att välja*. 2007.
- Svenska kommunförbundet. *Jämförelsetal för barn och äldreomsorg*. 1998.
- Sveriges Kommuner och Landsting. *Aktuellt på äldreområdet*. 2008.
- Sveriges Kommuner och Landsting. *Aktuellt om skola och förskola*. 2008.
- Sveriges Kommuner och landsting. *Kommun-Bas 05 – En normalkontoplan för kommunernas externa redovisning*. 2005.
- Sveriges Kommuner och Landsting. *Kostnad per brukare (KPB) inom kommunal vård och omsorg – Syfte och beräkningsprinciper*. 2007.
- Sveriges Kommuner och Landsting. *L-bas 2005 – En kontoplan för landstingens externredovisning*. 2005.
- Sveriges Kommuner och Landsting. *VI 2000. Verksamhetsindelning för landsting och regioner. Anvisningar med Exempelsamling och Verksamhetsbegrepp*. www.skl.se 2008.

- Sveriges Kommuner och Landsting. *Verksamhet och ekonomi i landsting och regioner*. Statistik om hälso- och sjukvård samt regional utveckling. 2008.
- Sveriges Kommuner och Landsting. Börjesson, Per-Lennart. *Välfärds mysteriet? Kommunsektorns utveckling 1980–2005*. 2008.
- Sveriges Kommuner och Landsting. *Öppna jämförelser 2008 – Vård och omsorg om äldre*. 2008.
- Sveriges Kommuner och Landsting. *Öppna jämförelser 2008 – Trygghet och säkerhet*. 2008.
- Sveriges Kommuner och Landsting. *Öppna jämförelser 2008 – Gymnasieskolan*. 2008.
- Sveriges Kommuner och landsting. *Öppna jämförelser 2008 – Grundskolan*. 2008.
- Sveriges Kommuner och Landsting och Socialstyrelsen. *Öppna jämförelser av hälso- och sjukvårdens kvalitet och effektivitet*. 2008.

Kommittédirektiv



Översyn av statistikinsamlingen avseende kommunal ekonomi och verksamhet

Dir.
2007:146

Beslut vid regeringssammanträde den 8 november 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska göra en översyn av insamling och publicering av statistik om ekonomi, personalförhållanden och vissa verksamheter inom kommunsektorn.

Utredaren ska bland annat se över och vid behov föreslå åtgärder när det gäller:

- innehållet i räkenskapsammandraget och landstingens ekonomibokslut, till exempel omfattning, verksamhetsindelning och indelning i kontogrupper,
- ansvarsfördelning för räkenskapsammandragen mellan Statistiska centralbyrån (SCB) och sektorsmyndigheter,
- personalstatistik i kommunsektorn,
- insamling av ekonomisk statistik och personalstatistik från kommunalt finansierad verksamhet som bedrivs av andra utförare än kommuner och landsting,
- arbetet med kvalitetsfrågor vid statistikinsamling från kommuner och landsting,
- tidigare publicering av statistikuppgifter från kommuner och landsting samt
- modernare metoder för insamlingen av statistik från kommunsektorn.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2009.

Bakgrund

Intresset för och användningen av den statistik som regelbundet samlas in om den verksamhet som bedrivs i kommuner och landsting ökar. Från såväl lokal och nationell nivå som EU-nivå ställs i dag högre krav än tidigare på att uppföljning och analys av kommunsektorn ska kunna ske snabbt och med hög kvalitet på underlagen. Staten har ett övergripande ansvar för hela den offentliga sektorn och därmed för att relevant statistik om förhållanden som rör personal, ekonomi och verksamhet i kommuner och landsting finns tillgänglig.

Uppföljning av verksamheten inom den kommunala sektorn görs i flera olika former. De olika sektorsmyndigheterna, t.ex. Skolverket och Socialstyrelsen, har det statistiska publiceringsansvaret och ansvarar för uppföljning inom sina respektive ansvarsområden. Till viss del samlas även uppgifter in från andra utförare, t.ex. privata, ideella och kooperativa utförare av välfärdstjänster som finansieras av kommuner och landsting.

Statistiska centralbyrån (SCB) svarar för insamlingen av uppgifter om kommunernas ekonomi, bland annat genom det årliga räkenskapssammandraget som sedan 1998 är delvis samordnat med sektorsmyndigheternas insamlingar. SCB kommer 2008 att ta över statistikproduktionen av landstingens ekonomibokslut (räkenskapssammandrag) från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). SKL samlar regelbundet in löne- och personalstatistik för kommunsektorn. SKL har även under lång tid arbetat med att publicera nyckeltal för kommunsektorn som baseras både på officiell statistik och egna insamlingar av uppgifter. Ett exempel är databasen Webor som främst innehåller ekonomiska nyckeltal och som har funnits sedan 1999.

Tidigare utredningar

Senast en bred översyn av statistikfrågor inom kommunsektorn genomfördes var 1996 av Utredningen om statens uppgiftsinsamling från kommuner och landsting. Förslagen från utredningen var bl.a. att samordna räkenskapssammandraget för kommunerna med statistikinsamling från Skolverket och Socialstyrelsen, att skapa en kommunal databas med uppgifter från kommunernas och landstingens verksamhet och ekonomi samt att tidigarelägga insamling

och publicering av statistiken (Statens uppgiftsinsamling från kommuner och landsting SOU 1996:179). Även om många av utredningens förslag har genomförts kan det konstateras att ytterligare åtgärder behöver vidtas i syfte att förbättra statistikinsamlingen från den kommunala sektorn.

I slutet av 1990-talet tog regeringen initiativ till att skapa en kommunal databas med uppgifter som beskriver vad kommunerna och landstingen gör, hur mycket det kostar och med vilken kvalitet verksamheten bedrivs. En förstudie avslutades under sommaren 2000 och redovisades i rapporten *Snabbt och riktigt, utvalt och viktigt* (Ds 2000:48).

Regeringen tillsatte därefter en särskild utredare för att hantera den fortsatta utvecklingen av en kommunal databas samt vissa frågor som gäller tvärspektoriell uppföljning och utvärdering av kommunal verksamhet. År 2001 överlämnades betänkandet www.kommundatabas.nu (SOU 2001:75).

För att fortsätta arbetet med utvecklingen av databasen tillsatte regeringen 2002 Rådet för kommunala analyser och jämförelser. Rådet slutredovisade sitt arbete i december 2005, i betänkandet *Jämförelsevis – Styrning och uppföljning med nyckeltal i kommuner och landsting* (SOU 2005:110). I betänkandet föreslogs följande i syfte att förbättra insamlandet av statistik inom sektorn:

- Tidigareläggning av statistikinsamlingen från kommuner och landsting och minskad fördröjning av statistikleveranser från statistikansvariga myndigheter till kommundatabasen (KDB) för att möjliggöra publicering av nyckeltal i mars året efter verksamhetsåret, något som skulle förbättra aktualiteten i databasen.
- Åtgärder vidtas när det gäller statistiken om verksamhet som finansieras av kommuner och landsting och genomförs i alternativa driftsformer, så att detaljeringsgraden motsvarar statistiken om verksamhet som drivs i egen regi.
- De statistikansvariga myndigheterna och SKL vidtar åtgärder så att nyckeltalen om landstingens finanser och verksamhet blir tillgängliga vid samma tidpunkt som motsvarande nyckeltal för kommunerna.

Arbetet med den kommunala databasen permanentades 2006 och bedrivs nu inom Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA), en ideell förening med staten och SKL som medlemmar.

RKA konstaterar i promemorian ”Upps snabbning av publiceringstidpunkter i KDB” från den 23 maj 2006 att för att uppnå en tidigareläggning av publiceringen av nyckeltalen i KDB behöver åtgärder vidtas i alla led i produktionsprocessen:

- Statistikansvarig myndighet måste begära in uppgifter tidigare.
- Kommuner och landsting måste prioritera statistikinlämnandet.
- Dataleverantörer måste snabba upp granskning och rättningsarbete.
- Statistikansvarig myndighet offentliggör vissa delar av den officiella statistiken tidigare genom successiv publicering av aktuella uppgifter för färdiggranskade kommuner.

Pågående utvecklingsarbete

Den 30 mars 2007 kunde RKA publicera ett stort antal preliminära uppgifter för verksamhetsåret 2006 för åtta kommuner söder om Stockholm som ingår i ett försök med tidigarelagd publicering av uppgifter i Kommundatabasen. Försöket drivs av RKA i samverkan med SCB, Socialstyrelsen och Skolverket. Efter publicering av slutgiltig statistik enligt ordinarie publiceringskalender kommer de preliminära uppgifternas kvalitet att utvärderas.

Socialstyrelsen har fått ett uppdrag från regeringen att utveckla ett nationellt system för öppna jämförelser av kvalitet, kostnader och effektivitet inom vården och omsorgen om äldre (dnr S2006/7202 och S2007/518). Arbetet ska genomföras i samverkan med SKL. Socialstyrelsen ska lämna en första redovisning senast i december 2007. SKL har redovisat ett antal indikatorer som redan i dag finns tillgängliga och RKA har gjort dessa tillgängliga på kommunnivå i kommundatabasen www.kommundatabas.se.

Uppgifter från räkenskapssammandraget och landstingens ekonomiska statistik utgör ett viktigt underlag till nationalräkenskaperna. Räkenskapssammandragen utgör också ett viktigt underlag för statens uppföljning av kommunernas och landstingens ekonomi.

Efter ett beslut från Europeiska kommissionen 2002 om ytterligare klagörande av rådets förordning (EG) nr 2223/96 av den 25 juni 1996 om det europeiska national- och regionalräkenskapssystemet i gemenskapen (ENS 95) (EGT L 310, 30.11.1996, s. 1–469 (Celex 31996R2223)) pågår hos SCB ett arbete med utveckling och genomförande när det gäller volymförändringar i pro-

duktion av offentliga tjänster med individuell inriktning. Tidigare har endast kostnader använts för att beräkna produktionsvärdet av dessa tjänster.

Behovet av en översyn

Det finns flera drivkrafter bakom behovet att utveckla och förbättra statistiken om kommunsektorn. Behovet av och efterfrågan på de tjänster som produceras i kommunsektorn förväntas öka vilket kan förväntas medföra ökat intresse för produktivitets- och effektivitetsfrågor.

I såväl offentlig sektor i andra länder som privat sektor i Sverige används numera statistik alltmer för att göra jämförelser mellan olika verksamheter. Kraven på detaljeringsgrad och frekvens förändras markant med detta nya sätt att styra och förbättra verksamheterna.

Så kallade Fritt val-reformer, inom till exempel äldre- och handikappomsorgen, och utvärdering av verksamheter som bedrivs av andra utförare än kommuner och landsting ställer större krav på statistikens detaljeringsgrad och frekvens än vad som förekommer i dag. För att underlätta för invånarna att göra rationella val baserade på fakta är det nödvändigt att det finns aktuell och relevant statistik lättillgänglig.

I Ansvarskommitténs slutbetänkande Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10) föreslås en förändrad statlig styrning av kommunsektorn som skulle medföra att uppföljning och utvärdering blir ett allt viktigare inslag i relationen mellan staten och kommunerna.

Statistikinsamlingen

Efterfrågan på att kunna använda aktuella och relevanta nyckeltal om kommunsektorns verksamheter ökar från olika intressenter. Detta har lett till att mängden statistiska uppgifter som samlas in ökar för varje år. Samtidigt är det sällsynt att insamlingen av andra uppgifter upphör. Detta innebär att den totala mängden uppgifter som samlas in ökar kontinuerligt. Det ställer höga krav på uppgiftslämnarna. Samtidigt möjliggör den tekniska utvecklingen en ökad automatisering av statistikinsamlingen. Det kan också ifrågasättas

om det är nödvändigt att samla in uppgifter i den omfattning som görs i dag. Ett sätt att minska den totala bördan för uppgiftslämnarna kan vara att öka användningen av urvalsundersökningar där detta är lämpligt. Ett annat sätt kan vara att i ökad utsträckning använda modern insamlingsteknik.

Den ekonomiska statistiken

I dag är räkenskapssammandraget en sammanhållen produkt men med tre statistikansvariga myndigheter. SCB ansvarar för de övergripande ekonomiska delarna och Socialstyrelsen och Skolverket för de delar som innehåller mer verksamhetsinriktad statistik. Det delade ansvaret har ibland varit svårt att hantera vid förändringar som påverkar flera myndigheters ansvarsområden.

Behov av tidigareläggning

De långa tiderna för insamling, kvalitetsgranskning och publicering av nyckeltal från SCB och sektorsmyndigheterna minskar aktualiteten och därmed användbarheten. Många kommuner och landsting har i olika sammanhang påtalat att nyckeltaljämförelserna skulle bli betydligt mer användbara, inte minst för de politiska organen, om dessa processer kunde ske snabbare. Regeringens bedömningar av kommunsektorns finanser grundas på de prognoser som görs inom Regeringskansliet. Dessa prognoser baseras i sin tur på utfallet från nationalräkenskaperna och därmed indirekt på kommunernas och landstingens räkenskapssammandrag. Den långa eftersläpningen innebär att prognoserna blir osäkra.

De beräkningar som görs avseende de kommunala utjämningsystemen bygger till stor del på officiell statistik. Syftet med utjämnningen är att ge kommuner och landsting likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva olika verksamheter. Det är därför viktigt att de statistiska underlagen håller hög kvalitet och att de kommer in i tid för att möjliggöra en tidigareläggning av beräkningarna.

I dag publiceras nyckeltal under perioden juni till oktober året efter verksamhetsåret. Spridningen i tidsåtgång för att ta fram de efterfrågade uppgifterna bland kommunerna är mycket stor. Endast cirka 18 procent av kommunerna klarar att skicka in underlaget enligt SCB:s tidsplan. Den andelen har i princip varit oförändrad

under 2000-talet. Vissa kommuner har dock med hjälp av sina datasystemleverantörer snabbat upp processen med att ta fram statistiken från sina redovisningssystem betydligt. Om inlämningen och publiceringen av statistiken görs snabbare skulle kommuner och landsting få planeringsförutsättningar tidigare än vad som i dag är fallet.

Andra utförare än kommuner och landsting

En ökad andel av den verksamhet som kommuner och landsting har ansvaret för produceras av andra utförare. Andelen köpt verksamhet (inklusive kundvalsmodeller) av kommunernas totalkostnader har ökat från cirka 7 procent 1997 till drygt 13 procent 2006. Statistikinsamlingen från andra utförare är inte lika omfattande som för verksamhet i egen regi, vilket försvårar uppföljning och jämförelser.

Kvalitet

För att garantera att regeringens beslutsunderlag när det gäller den kommunala ekonomin är tillförlitliga, måste den officiella statistik som ligger till grund för dessa vara av hög kvalitet.

En rättvisande statistik är även viktig när det gäller att ge underlag för bedömningar av om tillgången till de tjänster som erbjuds och deras kvalitet är likvärdig över landet och mellan enheter.

Uppdraget

Statistikinsamlingen

Utredaren ska göra en översyn av statistikinsamlingen och publiceringen av uppgifter om kommuner och landsting. Utredaren ska lämna förslag till åtgärder som syftar till att statistiken bättre ska kunna användas som underlag för uppföljning, styrning och utveckling av verksamheten och ekonomin både på lokal och nationell nivå. Samtidigt ska insatserna från kommuner och landsting vid insamlingen hållas nere så mycket som möjligt i syfte att begränsa kostnaderna för uppgiftslämnarna. Utredaren ska överväga nyttan med de olika uppgifterna och undersöka ytterligare

samordningsmöjligheter när det gäller insamlingen av uppgifter. Hänsyn ska tas till kontinuiteten i förhållande till tidigare insamlade uppgifter. Utredaren ska ta ställning till om ett ökat användande av registerdata kan avlasta kommuner och landsting de manuella rutiner och summeringar som utförs i dag.

Den ekonomiska statistiken

För kommunernas och landstingens räkenskapssammandrag behöver omfattning, verksamhetsindelning och indelning i kontogrupper ses över. Dessutom ska utredaren ta ställning till om kopplingen mellan räkenskapssammandragen och national-räkenskaperna kan samordnas och förenklas och hur kvaliteten på SCB:s kvartalsvisa uppgiftsinsamling för kommuner kan förbättras. Utredaren ska också se över och föreslå hur ansvaret för räkenskapssammandraget lämpligast bör fördelas mellan SCB och sektorsmyndigheterna.

Tidigareläggning av publicering

Utredaren ska föreslå lämpliga åtgärder för att få in statistikuppgifter snabbare och för att åstadkomma att uppgifter från kommuner och landsting publiceras tidigare. En åtgärd som kan bidra till snabbare insamling är exempelvis ytterligare uppdelning av räkenskapssammandrag. De åtgärder som föreslås får inte innebära att kravet på hög kvalitet eftersätts.

Även myndigheternas arbete med granskning och bearbetning av statistiken ska undersökas. Här ingår att överväga möjligheterna att publicera preliminär statistik. Särskild vikt ska läggas vid att undersöka möjligheterna att automatisera och standardisera uppgiftsinsamlingen. Vissa kommuner har med hjälp av sina data-systemleverantörer snabbat upp processen med att ta fram statistiken från sina redovisningssystem betydligt. Dessa positiva exempel ska tas till vara.

Utredaren ska undersöka vilka möjligheter till förbättring av t.ex. detaljeringsgrad och frekvens hos den ekonomiska statistiken som skulle kunna genomföras om verksamhetsstatistikens insamlingsmetoder moderniserades och därmed effektiviserades.

Insamling av statistik från kommunalt finansierad verksamhet som bedrivs av andra utförare än kommuner och landsting

Utredaren ska göra en översyn av insamlingen av ekonomisk statistik och personalstatistik från verksamhet som är kommunalt finansierad men som bedrivs av andra utförare än kommuner och landsting, samt föreslå åtgärder i syfte att öka möjligheterna till jämförelser. Särskild vikt ska läggas vid att uppgiftslämnandet, särskilt för andra utförare som bedriver verksamhet i mindre skala, hålls nere och inte blir administrativt betungande. Utredaren ska även belysa de juridiska aspekter som kan vara förknippade med insamling av uppgifter från andra utförare än kommuner och landsting.

Statistikens kvalitet

Det finns brister i dagens kvalitetssäkring av de stora statistikinsamlingarna från kommunsektorn. Utredaren ska kartlägga det kvalitetsarbete som bedrivs samt överväga och föreslå lämpliga åtgärder för kvalitetssäkringen vid statistikinsamling från kommuner och landsting. Utredaren ska också ta ställning till om förändrade redovisningsregler och en obligatorisk kontoplan för kommuner och landsting kan förbättra kvaliteten på den ekonomiska statistiken. Utredaren ska även ta ställning till om det bör införas en möjlighet att begära in verifiering av lämnade uppgifter, exempelvis genom revisorsintyg i särskilt tveksamma fall.

Personalstatistik

I dag finns flera olika källor för uppgifter om personalförhållandena i kommunsektorn, t.ex. Arbetskraftsundersökningen (AKU), kortperiodisk sysselsättningsstatistik och SKL:s novembermätningar. Utredaren ska se över personalstatistiken och lämna förslag till åtgärder för att samordna och förbättra statistiken på detta område.

Övrigt

Krav från EU på uppgiftsinsamling från kommunsektorn eller på nationell statistik som berör sektorn och hur dessa krav kan hanteras ska klargöras.

Utredaren ska bedöma behovet av en utvidgad könsuppdelning av statistiken.

Utredarens arbete bör bedrivas i nära kontakt med andra utredningar som har betydelse för uppdraget och med berörda intressenter.

Utredaren ska göra de internationella jämförelser som anses befogade och särskilt beakta förhållandena i länder som är jämförbara med Sverige.

Utredaren har möjlighet att tillsätta en eller flera referensgrupper med god insikt i kommunala och kommunal-ekonomiska förhållanden.

Utredaren ska göra en beräkning av den samlade kostnadsförändring som följer för uppgiftslämnarna till följd av de förslag som lämnas.

Ändringar i lagstiftning

Utredaren ska lämna de författningsförslag som översynen och övervägandena ger anledning till.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2009.

Det står utredaren fritt att redovisa delresultat av sitt arbete under arbetets gång.

(Finansdepartementet)

Forskningsöversikt avseende kommunal styrning och dess informationsbehov

Kommunforskning i Västsverige (Kfi)

Av Sven Siverbo

1 Inledning

De kommunala organisationerna (regioner, landsting och kommuner) har inom sig och i omgivningen olika intressenter som vill ha information om den verksamhet som bedrivs, exempelvis vad den kostar, hur den bedrivs och om målen uppnås. Intressenter på nationell nivå är regeringen, oppositionen och olika myndigheter och på kommunal nivå den styrande majoriteten, oppositionen, tjänstemännen, brukare, medborgare och kreditgivare. Huruvida intressenterna på de två nivåerna verkligen har tillgång till relevant information har ifrågasatts och därför har olika former av utvecklingsarbeten initierats. Ett sådant projekt är utredningen om statistikinsamlingen avseende kommunal ekonomi och verksamhet där utredaren ska föreslå åtgärder för hur den officiella statistiken kan förändras för att bli mer användbar för uppföljning, styrning och verksamhetsutveckling; både på kommunal nivå och för intressenterna på den nationella nivån (se Dir. 2007:146).

I den här rapporten diskuteras primärt informationsbehovet för intressenter i och kring de kommunala organisationerna såsom det har gestaltat sig i studier kring användning och effekter av *nyckeltalsjämförelser*. Dessutom diskuteras vilka implikationer de förestående *valfrihetsreformerna* och det i samband med dessa större nyttjandet av externa leverantörer får för informationsbehovet. För närvarande förefaller nämligen de kommunala organisationerna och staten knyta förhoppningar till att tillhandahållandet av välfärd ska kunna effektiviseras genom ett intensifierat arbete med *jämförelser* och genom att brukarna får möjlighet att *fritt välja serviceleverantörer*.

Det ökade intresset för jämförelser har bland annat visat sig i Sveriges Kommuner och Landstings (SKL:s) *Jämförande kvalitetsnätverk*, i två statliga utredningar kring nyckeltalsjämförelser (SOU 2001:75 och SOU 2005:110), i tillhandahållandet av jämförelsedatabaser, i *Jämförelseprojektet* där Finansdepartementet tillsammans med Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) och SKL initierat ett omfattande projekt där nätverk bildas och jämförelser sker med hjälp av nyckeltal och i *Öppna jämförelser* där SKL tillsammans med statliga myndigheter belyser resultaten i regionernas, landstingens och kommunernas verksamhet. Att på detta sätt få kunskaper om hur verksamheten står sig i jämförelse med andra förväntas förbättra beslutsfattandet och resursfördel-

ningen samt stimulera ett kontinuerligt förbättringsarbete, åtminstone i de enheter där förbättringspotential upptäckts.

Den andra omtalade idén i dag – att brukarna får möjlighet att fritt välja serviceleverantör – har prövats av kommuner och landsting tidigare och det finns exempel på kommuner som har hållit fast vid modellen i över ett decennium (Kastberg, 2005). Efter en period av avstannat intresse generellt sett är modellen återigen högaktuell, både inom kommuner och landsting (se SOU 2008:37 och Prop. 2008/09:1). Syftet med valfrihet är att stimulera konkurrens, stärka brukarnas ställning och skapa incitament för förvaltningar och externa serviceleverantörer att vara mer lyhörda för brukarnas önskemål. Vidare är syftet att stödja etableringen av fler serviceleverantörer, vilket förhoppningsvis ger positiva effekter på tillgängligheten.

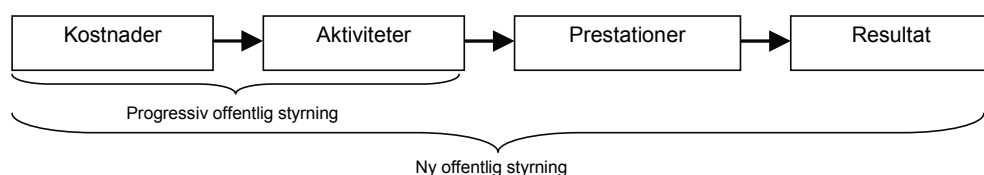
I syfte att generera kunskaper om vilken statistik som kan stödja kommunala organisationer i uppföljning, styrning och verksamhetsutveckling redovisas inledningsvis i rapporten hur kommunerna arbetar med nyckeltalsjämförelser, vilken koppling det finns mellan olika sätt att arbeta och vilka effekter som nås och varför arbetet med nyckeltalsjämförelser emellanåt inte når de uppställda målen. De nyckeltal som används på kommunal nivå är en form av tillämpad statistik i meningen att de består av nationellt och/eller lokalt insamlad data och därför rymmer studierna av nyckeltalsjämförelser viktiga implikationer för den statliga statistikinsamlingen. I det därpå följande avsnittet diskuteras vilken information som är relevant om allt fler offentliga organisationer öppnar upp för valfrihet (marknadsstyrning) där brukarna måste kunna ställa olika serviceleverantörer mot varandra. Avslutningsvis sammanfattas några slutsatser avseende informationsbehovet i regioner, landsting och kommuner.

2 Nyckeltalsjämförelser i kommunala organisationer

Internationellt finns det i dag i både privat och offentlig sektor ett stort intresse för att informera sig om sin egen verksamhet genom att utveckla nyckeltal och jämföra sig med andra (Rigby och Bilodeau, 2007). Intresset har uppenbarligen spritt sig till företrädare för svenska regioner, landsting och kommuner eftersom dessa har blivit allt mer intresserade av att få veta hur väl deras organisationer presterar i jämförelse med liknande organisationer.

Jämförelser är i och för sig inget nytt i kommunala organisationer men vad som nu betonas är att det inte är tillräckligt att endast mäta vad aktiviteter kostar och hur de genomförs utan också verksamhetens produktivitet och kvalitet. Detta intresse för prestationer och resultat är enligt Hood (1995) en del i utvecklingen från *progressiv offentlig styrning* (Progressive Public Administration, PPA) till *ny offentlig styrning* (New Public Management, NPM) (se Figur 1).

Figur 1 Vad styrningen inriktas på vid progressiv respektive ny offentlig styrning

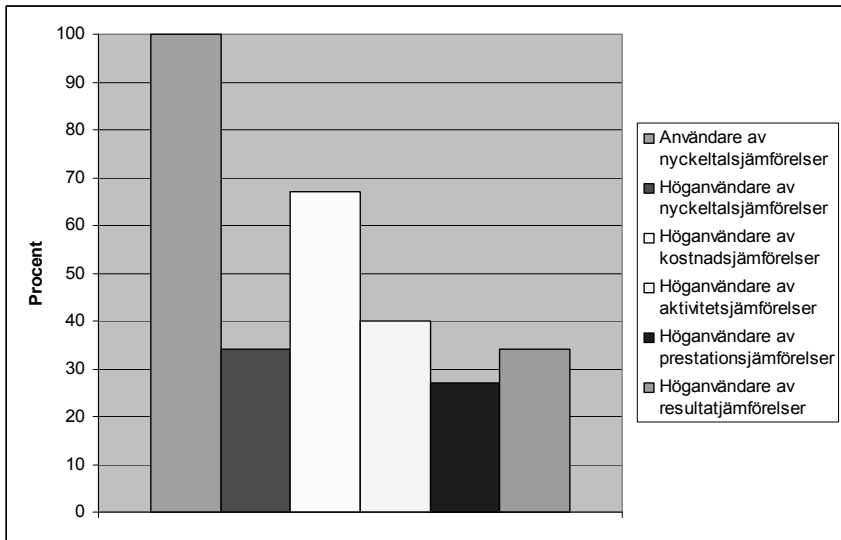


I svenska kommunala organisationer har *kostnader* under många år kartlagts noggrant därtill kommer ett långvarigt arbete med kostnadsjämförelser med hjälp av olika former av nyckeltal. Information om *aktiviteter* – det vill säga *hur* verksamheten bedrivs – har också varit förhållandevis tillgänglig, exempelvis genom information om personaltäthet, andel anställda med ”rätt” formell kompetens och andra nyckeltal som indikerar hur aktiviteterna bedrivs. *Prestationer* i form av produktivitetsmått har i ökande grad börjat kartläggas liksom *resultat* i form av kvalitetsmått och liknande, men här har arbetet med att få fram relevant information pågått kortare tid och det har varit svårare att finna relevanta och tillförlitliga nyckeltal.

Det generella intresset för nyckeltalsjämförelser är som framgår av den första stapeln i Figur 2 påfallande stort i den svenska kommunsektorn. Alla kommuner tycks i någon grad arbeta med sådana jämförelser, men då görs ingen närmare specifikation av *hur* respektive kommun arbetar med jämförelserna. Vid närmare betraktande finns tydliga skillnader i hur intensivt kommunerna arbetar med nyckeltalsjämförelser och vilken sorts nyckeltal som används, det vill säga om det enbart är kostnads- och aktivitetsmått som utvecklas (vilket vore exempel på progressiv offentlig styrning) eller om även prestations- och resultatmått används (ny offentlig styrning).

Variationen i den svenska kommunsektorn i dessa avseenden framgår av de fem sista staplarna i Figur 2. Uppgifterna kommer från en enkätundersökning år 2007 riktad till ekonomicheferna i samtliga Sveriges kommuner (se Siverbo, 2007).

Figur 2 Andel användare av olika former av nyckeltalsjämförelser, 2007. Med *höganvändare* menas att kommunen i "ganska hög" eller "mycket hög" utsträckning använder jämförelseformen (svarsfrekvens 67 %, N=194).



Av Figur 2 framgår att ungefär en tredjedel av kommunerna är att betrakta som "höganvändare" – utan vidare specifikation – av nyckeltalsjämförelser. Två tredjedelar är höganvändare av kostnadsmått i jämförelserna och 40 procent av aktivitetsmått medan omkring 30 procent av kommunerna är höganvändare av prestations- och resultatmått.

En analys av vad som förklarar framgångar vid nyckeltalsjämförelser visar att de kommuner som är höganvändare generellt och de som är höganvändare av prestations- och resultatmått oftare når goda effekter av sitt arbete med nyckeltalsjämförelser (se Siverbo, 2007, för en mer detaljerad redovisning). De lyckas oftare att effektivisera, att stimulera lärande och verksamhetsutveckling samt att redovisa för medborgare och brukare hur verksamheten fungerar. De kommuner som är "höganvändare" känner dessutom

oftare än ”låganvändare” att de lyckas ta reda på hur verksamheten står sig i jämförelse med andra kommuner och förefaller dessutom oftare nå besparingsmål.

Sammanfattningsvis: studier baserade på ekonomichefernas uppfattningar om arbetet med nyckeltalsjämförelser visar att kommuner som arbetar intensivt med nyckeltalsjämförelser och lyckas mäta prestationer och resultat, når större framgångar med sitt arbete än andra kommuner. Den senare observationen ger implikationen att en viktig roll för den officiella statistiken är att så långt som möjligt fånga verksamheternas prestationer och resultat.

3 Svårigheter kring nyckeltalsjämförelser

Det samlade intrycket från den nationella och internationella forskningen kring anammandet och användandet av nyckeltalsjämförelser i kommuner och landsting är att arbetet emellanåt ger vissa positiva effekter såsom de som redovisats ovan¹ men att nyckeltalsjämförelser ofta stöter på implementerings- och användningsproblem. Det gäller Storbritannien, USA, Nederländerna, Norge och Sverige.² En del problem är hänförliga till *implementeringen*, det vill säga när nyckeltalen ska väljas och tas fram, och en del är hänförliga till *användningen*, det vill säga när nyckeltalen ska nyttjas av verksamhetsansvariga och politiker. Det är dock viktigt att betona att problemen inte uppfattas på samma sätt i organisationerna. Generellt sett förefaller det vara de aktörer som har högst ambitioner med nyckeltalsjämförelserna och som arbetar mest med dem som problematiserar implementering och användning.

I första hand handlar *implementeringsproblemen* om att det för vissa aktiviteter är svårt att finna mätetal som på ett bra sätt avspeglar prestationer och resultat.³ Svårigheterna är i stort sett förväntade eftersom det sedan länge är känt att det är komplicerat att mäta resultatet av många aktiviteter i offentliga organisationer (se exempelvis Ouchi, 1977; Hofstede, 1981; de Lanzer Julnes och

¹ Se även Bowerman och Ball, 2000; Lapsley och Wright, 2004; Llewellyn och Northcott, 2005; Siverbo och Johansson, 2006; Askim *et al.* 2008; Johnsen, 2007.

² Se Jackson och Lapsley, 2003; Bowerman och Ball, 2000; Bowerman *et al.*, 2002; Northcott och Llewellyn, 2005; Dorsch och Yasin, 1998; Cavalluzzo och Ittner; de Bruijn och van Helden, 2006; Askim *et al.* 2008; Johnsen, 2007; Johansson och Siverbo, 2007; Siverbo, 2008.

³ Även när det gäller kostnadsjämförelser och aktivitetsjämförelser finns problem, inte minst med kostnadskalkylering (Pilcher, 2005; Northcott and Llewellyn, 2003; Llewellyn and Northcott, 2005).

Holzer, 2001; Cavalluzzo och Ittner, 2004; van Dooren, 2005; Modell och Grönlund, 2006; Siverbo, 2008) och att felaktigt valda mätetal kan leda till skenstyrning (pseudo control) (Hofstede, 1981), det vill säga en falsk upplevelse av att verksamheten kan kontrolleras och styras med hjälp av nyckeltalen. Andra problem när nyckeltalen ska väljas och tas fram är att se till att de är tillförlitliga och kommer i rätt tid samtidigt som de inte är alltför kostsamma att få fram (Cavalluzzo och Ittner, 2004). Det handlar alltså om att ha tillräcklig administrativ kapacitet för att kunna ta fram ett relevant underlag – exempelvis i form av tid och kompetens (Elnathan *et al.* 1996; Ogden och Wilson, 2001) – utan att för den sakens skull dra på organisationen för höga administrationskostnader. I SOU 2005:110 påpekades särskilt vikten av att tidigarelägga publiceringen av statistiken så att ledningarna för de kommunala organisationerna får tillgång till ett relevant jämförelseunderlag i planerings- och budgeteringsarbetet. Ytterligare en försvårande omständighet när jämförelsenyckeltal ska väljas är att det kan råda delade meningar inom verksamheter om vad som är ett lämpligt resultatmått. I värsta fall kan olika uppfattningar i frågan skapa infekterade diskussioner som leder fram till så kallade frånstöttningsprocesser, det vill säga att inflytelserika grupper i organisationen kraftfullt motsätter sig valda resultatindikatorer (Siverbo, 2008).

Att förklara varför informationen som tas fram i nyckeltalsjämförelser *inte används* är komplicerat eftersom de förklaringsfaktorer som framträder i genomförda studier i många fall påverkar varandra. En ofta återkommande förklaring är att användarna har *låg tilltro* till mätetalen: de befärrar att nyckeltalen inte är korrekt beräknade eller att de är beräknade på olika sätt i olika enheter och därför inte är jämförbara (Pilcher, 2005; Northcott och Llewellyn, 2003; van Helden och Tillema, 2005; Johnsen, 2005; Llewellyn och Northcott, 2005; Siverbo, 2008).

En annan förklaringsfaktor som påverkar användningen är att mätetalen är *svåra att tolka*. Användarna kan ha dubier om huruvida de enheter som jämförs verkligen är jämförbara och frågar sig om inte skillnaderna främst avspeglar olika förutsättningar (Wolfram Cox *et al.* 1997). Användarna kan även uppleva att de nyckeltal som implementerats ger en ofullständig bild av verksamheten (Mayston, 1985; Ettore, 1993). Vidare är prestationsnyckeltal och resultatnyckeltal ganska ofta svåra att uttolka och använda som underlag för styrning (Modell och Grönlund, 2006). När det gäller resultat-

analyser är det svårt att fastställa i vilken utsträckning en enhet har bidragit till att resultatet uppnåtts och när det gäller prestationsnyckeltal är det ofta svårt att veta om det verkligen finns en koppling mellan enhetens prestation och det resultat som verksamheten syftar till att åstadkomma. Svårigheterna har medfört att de aktörer – politiker eller tjänstemän – som är ansvariga för verksamheter där det är svårt att tolka prestationer och resultat är motvilliga till att acceptera att ansvar utkrävs baserat på sådana mått (Pallot, 2001; ter Bogt, 2004).

En tredje förklaring till avsaknad av användning är att informationen *inte är tillräckligt intressant* för att motivera handling (jämför Cavalluzzo och Ittner, 2004). För att motivera användning är det viktigt med någon form av resultatindikatorer som tillsammans med information om kostnader ger användarna kunskap om verksamhetens effektivitet (Siverbo, 2008, se även Wang och Berman, 2001). Här noteras alltså en koppling mellan implementeringsproblem och avsaknad av användning. Om intressantare indikatorer hade kunnat tas fram hade det påverkat användningen. I sammanhanget är det dock viktigt att påminna om att resultatindikatorer också kan upplevas som hotfulla och ge upphov till frånstöttningsprocesser och att de är svårtolkade.

En fjärde förklaring till avsaknad av användning är att användarna *inte ser någon anledning* att nyttja informationen. Det kan givetvis bero på att nyckeltalen ger en bild av att verksamheten fungerar bra eller i alla fall inte sämre än genomsnittligt (Magd och Curry, 2003; Wolfram Cox *et al.*, 1997) men det kan också bero på att den ekonomiska situationen är stabil. Låg grad av ekonomisk stress minskar användningsbenägenheten (Siverbo, 2008). Dessutom kan information som exempelvis tycks indikera kostnadsproblem omtolkas av användarna och istället framställas som indikationer på höga ambitioner och hög kvalitet.

En femte förklaringsfaktor är hur *syftet med mätningen uppfattas*. I princip kan nyckeltalsjämförelser användas på två sätt: 1) som underlag för att värdera enheters effektivitet och därigenom i någon utsträckning chefernas kompetens och 2) som ett sätt att identifiera problemverksamheter där åtgärder bör vidtas för att förbättra verksamheten. Från Storbritannien rapporteras att många chefer har uppfattat att de jämförelser som görs där i första hand syftar till att värdera hur kompetenta de är som chefer och det har gett upphov till ett defensivt förhållningssätt till jämförelserna. Dels blir det inte särskilt mycket fokus på verksamhetsförbättring

och dels blir cheferna inriktade på att inte visa upp svagheter, vilket givetvis hämmar utvecklingsarbete (Bowerman och Ball, 2000; Bowerman *et al.*, 2002; Magd och Curry, 2003; de Bruijn och van Helden, 2006).

En sjätte förklaringsfaktor, avslutningsvis, hänger samman med flera av de ovan nämnda och handlar om att det emellanåt kan ligga i politikernas och andra befattningshavarens intresse att *ifrågasätta och bortse från nyckeltalsjämförelser*. För den politiska majoriteten kan det vara viktigt att deras politik inte kopplas samman med ineffektivt bedriven verksamhet och för verksamhetschefer skapas en besvärlig situation om jämförelserna indikerar att de borde ta krafttag i sin verksamhet (Mayston, 1985; Bowerman *et al.*, 2002; Lapsley och Wright, 2004; van Dooren, 2005; van Helden och Tillema, 2005).

Sammanfattningsvis: svårigheter kring nyckeltalsjämförelser handlar både om implementeringsproblem och avsaknad av användning. Det finns viss koppling mellan avsaknad av användning och implementeringsproblemen och det finns givetvis mycket som kan förbättras när det gäller nyckeltalens riktighet, informationsinnehåll, aktualitet och plats i planeringsprocessen men det går inte att hänföra användningsobenägenhet enbart till tekniska problem. Förklaringar måste även sökas i att aktörsgrupper emellanåt har intresse av att ifrågasätta och bortse från informationen.

4 Informationsbehov vid kundval

Mycket av den information som samlas in och används vid nyckeltalsjämförelser aggregeras till region-, landstings- eller kommunnivå, det vill säga jämförelser sker i första hand mellan kommunala organisationer. Även den officiella statistiken är ofta aggregerad till denna nivå. Sådan information är sannolikt värdefull för staten (som vill överblicka kommunsektorn), organisationsledningarna (som vill vara informerade om hur kommunen ligger till i jämförelse med andra) och eventuellt för medborgarna (som vill bilda sig en uppfattning om huruvida skattemedlen används effektivt). Däremot förefaller sådan information inte vara särskilt användbar för att stödja brukarna när de ska fatta beslut om vilken serviceleverantör de ska vända sig till. Som "kunder" på en marknad bestående av konkurrerande leverantörer bör brukarna ha information om vilken kvalitetsnivå respektive leverantör håller och

även andra aspekter som är betydelsefulla för den enskilda brukaren. Om sådan information saknas kommer marknaderna inte att fungera särskilt bra.

I sammanhanget är det emellertid nödvändigt att reflektera över om inte kvalitetsinformationen måste brytas ner ännu längre för att vara relevant för "kunderna" på valfrihetsmarknaderna. För den enskilde skoleleven eller patienten är det ju egentligen inte särskilt mycket vunnet att informationen redovisas på serviceleverantörsnivå istället för på kommunnivå om det avgörande är färdigheten hos den enskilde läraren eller läkaren. En annan fråga är hur mycket den nationella statistikinsamlingens utformning bör skraddarsys till dagens organisationsmode. Det är inte alls säkert att det nuvarande intresset för valfrihetsmodeller kommer att hålla i sig. För det första rymmer själva idén en ideologisk dimension vilket gör den sårbar för politiska majoritetsskiften. För det andra är modellen svårare att införa i kommunala organisationer belägna i delar av landet där det inte är lönsamt för externa leverantörer att etablera sig. För det tredje avstannar i allmänhet intresset för specifika organisationsmodeller efter en tid och just när det gäller kundval är erfarenheten från tidigare försök att valfrihet begränsas eller avvecklas när kommunala organisationer får ekonomiska problem. När kostnader måste kontrolleras till varje pris blir det viktigare att ha fullt kapacitetsutnyttjande än att värna valfrihet.

Huruvida bedömningen om valfrihetsmodellernas varaktighet i de kommunala organisationerna är korrekt eller inte kommer att visa sig i framtiden men det finns ett annat starkt argument för att den nationella statistiken bör stödja informationsinsamling på mindre aggregerad nivå än region-, landstings- och kommunnivå. Argumentet är att nerbruten information på ett bättre sätt stödjer nämndspolitiker, förvaltningschefer och verksamhetsansvariga i deras arbete med uppföljning och verksamhetsutveckling. Ett sådant arbete bör vägledas av specifik information om olika enheters resurser, aktiviteter, prestationer och resultat. Att ta fram information som är användbar för aktörer i den operativa verksamheten ligger i linje med det som emellanåt benämns modern verksamhetsstyrning (se exempelvis Lindvall, 2001).

En intressant fråga är vilken instans som ska ta på sig ansvaret för att tillhandahålla informationen. Flera instanser är tänkbara: statliga statistikansvariga myndigheter, de kommunala organisationerna, externa serviceleverantörer och konsumentorganisationer. Det faller utanför ambitionen med den här rapporten att utvärdera

för- och nackdelar med att placera ansvaret på respektive nivå. I den mån de kommunala organisationerna själva väljer att införa valfrihetsmodeller är det emellertid svårt att tänka sig att de ska avstå från att göra åtminstone någon form av kvalitetsbedömning av de externa aktörerna. Om valfrihetsmodeller införs på initiativ av den nationella nivån blir det mer oklart om det är den nationella eller kommunala nivån som är ansvarig för kvalitetsbedömningen.

Oavsett vilken instans som kommer att tillhandahålla informationen kommer det inom många verksamhetsområden vara komplicerat för brukarna på kundvalsmarknaderna att göra kvalitetsbedömningar och göra "rätt" val av serviceleverantör. Exempelvis är det svårt att utan ingående kunskaper värdera resultatnyckeltal inom hälso- och sjukvården eftersom vad som uppfattas som sämre behandlingsresultat många gånger kan förklaras av annat än kvaliteten på den medicinska behandlingen. Det är också svårt för brukarna att värdera vad för slags kvalitet som egentligen har mätts när olika serviceleverantörer visar upp resultaten från sina brukarundersökningar. Om utvecklingen fortsätter med att allt fler kommunala organisationer tillskapar kundvalsmarknader är det svårt att bortse från att ett behov av konsumentvägledning uppkommer.

5 Sammanfattning och slutsatser

Den övergripande frågan i den här rapporten är hur den nationella statistikinsamlingen kan stödja uppföljning, styrning och verksamhetsutveckling i kommunala organisationer. I detta avslutande avsnitt besvaras frågan genom att sammanfatta det förda resonemanget i rapporten och peka på några implikationer.

Den forskning som har genomförts kring nyckeltalsjämförelser indikerar att de kommunala organisationerna oftare uppnår sina mål med nyckeltalsjämförelserna om man i talen lyckas fånga verksamhetens prestationer och resultat. Följaktligen är organisationerna betjänta av att dessa aspekter av verksamheten täcks in av den officiella statistiken så långt som det är möjligt, inte minst av kvalitetssäkrings- och jämförbarhetsskäl. De implementerings- och användningsproblem som nyckeltalsjämförelser emellanåt möter kan mildras av att den statistik de baseras på uppfattas som kvalitetssäkrad och tillhandahålls i tillräckligt god tid för att kunna ingå i organisationernas planerings- och budgeteringsprocesser. Att

informationen samlas in och bearbetas – antingen av SKL eller av statliga myndigheter – på nationell nivå och presenteras i rapporter och på webbplatser kan också mildra problemen med att vissa organisationer saknar administrativ kapacitet att själva bearbeta informationen. Därutöver är det upp till de enskilda kommunala organisationerna att utveckla statistik (eller nyckeltal) som behövs för lokal uppföljning och styrning eller för att tillgodose lokala intresser. Det finns dock även hinder mot användning som inte har med tekniska tillkortakommanden att göra utan snarare måste kopplas samman med att olika aktörsgrupper har starka motiv för att bortse från den framtagna informationen.

Dagens intresse för valfrihetsmodeller ger argument för att framtidens statistik bör insamlas och presenteras på mindre aggregerad nivå än region-, landstings- och kommunnivå. Aggregerad information är av begränsat värde när brukarna själva ska välja serviceleverantör och kanske behöver brukarna till och med ännu mer nerbruten information. Huruvida valfrihetsmodellerna blir varaktiga eller inte i de kommunala organisationerna återstår att se men även om intresset för dem minskar på sikt finns andra argument för att samla in och redovisa statistik nerbrutet, nämligen att sådan information på ett helt annat sätt stödjer uppföljning och verksamhetsutveckling på operativ nivå.

Referenser

- Askim, J., Å. Johnsen, Å. och K.A. Christophersen (2008), 'Factors behind organizational learning from benchmarking: Experiences from Norwegian Municipal Benchmarking Networks', *Journal of Public Administration Research and Theory* 18, 2: 297–320.
- Bogt, H. ter (2004), 'Politicians in search of performance information? Survey research on Dutch aldermen's use of performance information', *Financial Accountability & Management* 22, 3: 221–252.
- Bowerman, M. och A. Ball (2000), 'Great expectations: benchmarking for best value', *Public Money & Management*, April-June: 21–26.

- Bowerman, M., G. Francis, A. Ball och J. Fry (2002), 'The evolution of benchmarking in UK local authorities', *Benchmarking: An International Journal* 9, 5: 429–449.
- Bruijn, H. de och G.J. van Helden (2006), 'A plea for dialogue driven performance-based management systems; evidence from the Dutch public sector', *Financial Accountability & Management* 22, 4: 405–423.
- Cavalluzzo, K.S. och C.D. Ittner (2004), 'Implementing performance measurement innovations: evidence from government', *Accounting, Organizations and Society* 29: 243–267.
- Dooren, W. van (2005), 'What makes organisations measure? Hypotheses on the causes and conditions for performance measurement', *Financial Accountability & Management* 21, 3: 363–383.
- Dorsch, J.J. och M.M. Yasin (1998), 'A framework for benchmarking in the public sector. Literature review and directions for future research', *Benchmarking – An International Journal* 11, 2/3: 91–115.
- Elnathan, D., T.W. Lin och S.M. Young (1996), 'Benchmarking and Management Accounting: A Framework for Research', *Journal of Management Accounting Research* 8: 37–54.
- Ettorre, B. (1993), 'Benchmarking: the next generation', *Management review* 82, 6: 10–16.
- Helden, G.J. van och S. Tillema (2005), 'In search of a benchmarking theory for the public sector', *Financial Accountability & Management* 21, 3: 337–361.
- Hofstede, G. (1981), 'Management control of public and not-for-profit activities', *Accounting, Organizations and Society* 6, 3: 193–211.
- Hood, C. (1995), 'The 'new public management' in the 1980s: variations on a theme', *Accounting, Organizations and Society* 20(2/3), 93–109.
- Jackson, A. och I. Lapsley (2003), 'The diffusion of accounting practices in the new "managerial" public sector', *The International Journal of Public Management Sector Management* 16, 5: 359–372.

- Johansson, T. och S. Siverbo (2007), 'Rational, political and institutional/cultural explanations of the utilization of relative performance evaluation in Swedish local government', Paper presented at the 4th conference on performance measurement and management control, 26–28th September 2007 in Nice.
- Johnsen, Å (2005), 'What does 25 years of experience tell us about the state of performance measurement in public policy and management?', *Public Money & Management* 25, 2: 9–17.
- Johnsen, Å. (2007), *Resultatstyrning i offentlig sektor*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kastberg, G. (2005), *Kundvalsmodeller. En studie av marknads-skapare och skapade marknader i kommuner och landsting*. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan.
- Lancer Julnes, P. de och M. Holzer (2001), 'Promoting the utilization of performance measures in public organizations: an empirical study of factors affecting adoption and implementation', *Public Administration Review* 61, 6: 693–708.
- Lapsley, I. och Wright, E. (2004). 'The diffusion of management accounting innovations in the public sector: a research agenda', *Management Accounting Research* 15, 355–374.
- Lindvall, J. (2001), *Verksamhetsstyrning*. Lund: Studentlitteratur.
- Llewellyn, S. och D. Northcott (2005), 'The average hospital', *Accounting, Organizations and Society* 30: 51–66.
- Magd, H. och A. Curry (2003), 'Benchmarking: achieving best value in public-sector organisations', *Benchmarking: An International Journal* 10, 3: 261–286.
- Mayston, D.J. (1985), 'Non-profit performance indicators in the public sector', *Financial Accountability & Management* 1, 1: 51–74.
- Modell, S. och A. Grönlund (2006), *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*. Lund: Studentlitteratur.
- Northcott, D. och S. Llewellyn (2003), 'The 'ladder of success' in healthcare: the UK national reference costing index', *Management Accounting Research* 14, 1: 51–66.

- Northcott, D. och S. Llewellyn (2005), 'Benchmarking in UK health: a gap between policy and practice?', *Benchmarking: An International Journal* 12, 5: 419–435.
- Ouchi, W.G. (1977). 'The relationship between organizational structure and organizational control', *Administrative Science Quarterly* 22, 95–113.
- Ogden, S.M. och P. Wilson (2001), 'Beyond data benchmarking: the challenge of managing a benchmarking network in the UK public leisure sector', *Managing Leisure* 6: 95–108.
- Pallot, J. (2001), 'A decade in review: New Zealand's experience with resource accounting and budgeting', *Financial Accountability & Management* 17 (4), 271–290.
- Pilcher, R. (2005), 'Local government financial key performance indicators – not so relevant, reliable and accountable', *International Journal of Productivity and Performance Management* 54, 5/6: 451–467.
- Prop. 2008/09:1, *Budgetpropositionen för 2009. Förslag till statsbudget för 2009, finansplan och skattefrågor m.m.*
- Rigby, D. och B. Bilodeau (2007), *Management Tools and Trends 2007*. Boston, MA: Bain & Company.
- Siverbo, S. (2007), *Benchmarking i Sverige år 2007*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, KFi-rapport nr. 92.
- Siverbo, Sven (2008). 'The translation of management accounting innovations: a case study of benchmarking in local government organizations.' Paper presented at the 5th International Conference on Accounting, Auditing and Management in Public Sector Reforms, 3rd–5th September 2008, Amsterdam.
- Siverbo, S. och T. Johansson (2006), 'Relative performance evaluation in Swedish local government', *Financial Accountability & Management* 22, 3: 271–290.
- SOU 2001:75. *www.kommundatabas.NU!: Hur man med nyckeltal bättre kan analysera och jämföra kommunal verksamhet*. Stockholm: Fritzes public publikationer.
- SOU 2005:110. *Jämförelsevis. Styrning och uppföljning med nyckeltal i kommuner och landsting*. Stockholm: Fritzes public publikationer.

SOU 2008:37, *Vårdval i Sverige. Delbetänkande av Utredningen om patientens rätt.*

Wang, X. och Berman, E (2001), 'Hypotheses about performance measurement in counties: findings from a survey', *Journal of Public Administration Research and Theory* 11, 3:403–428.

Wolfram Cox, J., L. Mann och D. Samson (1997), 'Benchmarking as a Mixed Metaphor: Disentangling Assumptions of Competition and Collaboration', *Journal of Management Studies* 32, 2: 285–314.

Användarstudie avseende kommunstatistikens nytta och användbarhet

Innehåll

| | |
|--|------------|
| Sammanfattning | 221 |
| Syfte och bakgrund | 221 |
| Metod | 222 |
| Enkäten | 224 |
| Resultat | 226 |
| Ansvarig uppgiftslämnare | 226 |
| Ekonomisk statistik och ekonomiska nyckeltal..... | 227 |
| Statistik och nyckeltal för utbildning, förskola m.m. | 231 |
| Statistik och nyckeltal för socialtjänst | 234 |
| Resultatdiskussion | 237 |
| Politikers synpunkter..... | 240 |
| Öppna svar/kommentarer | 241 |

Sammanfattning

Den statliga utredningen *2008 års översyn av kommunal statistik (Fi 2007:12)* har genom en enkät försökt kartlägga hur användbar och nyttig som den officiella statistiken upplevs vara. Enkäten skickades till vardera fyra befattningshavare i Sveriges alla 290 primärkommuner. Svarsfrekvensen är 73 procent och av sådan storlek och spridning att den medger tolkningar om hela kommunkollektivet.

Bland annat följande slutsatser kan dras av svaren på den utskickade enkäten:

- Statistik och nyckeltal som presenteras i den officiella statistiken används i stor omfattning i kommunerna av tjänstemän och politiker.
- Flertalet respondenter anser att nyttan av statistik och nyckeltal väger upp den arbetsinsats som görs vid inlämningen av uppgifter
- Som helhet är kommunernas chefer positiva till nuvarande officiell statistik, men den kan bli ännu bättre!
- Uppgiftsinlämning upplevs som en mycket tung arbetsuppgift. Den skulle kunna underlättas genom synkronisering mellan olika uppgiftsinsamlare samt utveckling av insamlingsmetoder/automation och datorstöd.
- Statistikens och nyckeltalens tillförlitlighet skulle öka med bättre definitioner och bättre anvisningar för inlämning och användning.
- Användningen och användbarheten av statistik och nyckeltal skulle öka om de kunde presenteras tidigare under året.

Syfte och bakgrund

Sveriges officiella statistik om kommuner och landsting publiceras av Statistiska centralbyrån (SCB), Skolverket, Socialstyrelsen och ytterligare ett antal statistikansvariga myndigheter. Kommunerna och landstingen lämnar årligen in ett stort antal grunduppgifter för statistiken till myndigheterna. Det är viktigt att statistiken är

användbar och nyttig i kommunerna och landstingen. Att statistiken är nyttig förväntas leda till att grunduppgifterna lämnas in med hög kvalitet.

Den statliga utredningen *2008 års översyn av kommunal statistik (Fi 2007:12)* har genom en enkät försökt kartlägga hur användbar och nyttig som den officiella statistiken upplevs vara. Hur upplevs balansen mellan mängden arbete som erfordras för uppgiftsinlämningen stå i relation till den upplevda nyttan? Finns det kvalitativa brister i uppgiftsinlämningen och i det presenterade materialet som hänger ihop med nyttan av statistiken?

Enkäten tar upp de största delarna av den officiella statistiken som omfattar ekonomi, utbildning, vård och omsorg. Frågorna är ställda som övergripande bedömningar av statistikens nytta för de olika verksamhetsområdena och riktar sig därför till olika delar av den kommunala organisationen inklusive den politiska ledningen.

Metod

Den i utredningen ingående kartläggningen av kommunernas synpunkter på upplevd kvalitet, nytta och arbetsinsats har genomförts under hösten 2008. Det resultat som redovisas här grundar sig på en enkät genomförd under perioden 10 november–9 december 2008. Enkäten skickades till samtliga primärkommuner, adresserad till varje kommuns officiella e-post-adress. E-postadresserna tillhandahölls av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). I följebrev till enkäten ombads postmottagaren att vidarebefordra mailet med enkäten till den angivna befattningshavaren. Sammanlagt skickades fyra mail till varje kommun, alla med olika befattningshavare angivna, som mailet skulle vidarebefordras till; kommunchef, ekonomichef, skolchef samt socialchef.

Utskicket gjordes den 10 november 2008, med påminnelser till alla som inte svarat den 20 november och till alla kommunchefer som inte svarat, den 28 november. Den andra påminnelsen gjordes enbart till kommunchefer eftersom inflödet av enkätsvar vid det tillfället var lägre för dessa än till de andra grupperna.

Sammanlagt inkom 847 svar, fördelade mellan kategorierna på följande sätt:

Tabell 1 Antal utskickade enkäter och inkomna svar från kommunerna

| | Antal utskick | Antal svar | Andel svarande |
|---------------|---------------|------------|----------------|
| Kommunchef | 290 | 206 | 71 % |
| Ekonomichef | 290 | 231 | 80 % |
| Skolchef | 290 | 206 | 71 % |
| Socialchef | 290 | 204 | 70 % |
| Totalt | 1 160 | 847 | 73 % |

Enkäten har fått stor respons i kommunerna och svarsfrekvenserna och fördelningen mellan olika kategorier är sådan att resultatet kan anses gälla för hela kommunsektorn. Svarsfrekvensen är hög, speciellt med hänsyn taget till sättet att skicka ut enkäterna, inte direkt till respektive befattningshavare utan till kommunens postmottagare för vidare befordran till angiven befattningshavare. Respondenterna har nästan undantagslöst besvarat samtliga frågor i enkäten. Det partiella bortfallet är minimalt och anges därför inte vid respektive tabell eller diagram.

Av landets 290 kommuner svarade olika befattningshavare i sammanlagt 282 kommuner. Från endast åtta kommunerna har inte något svar inkommit. Variationen och frekvensen i antalet avgivna svar per kommun redovisas i tabell 2.

Tabell 2 Antal och andel svarande kommuner, uppdelade efter antalet svar per kommun

| Antal svar från respektive kommun | Antal kommuner | Andel av kommunerna |
|-----------------------------------|----------------|---------------------|
| Fyra (=alla) svarande | 100 | 34 % |
| Tre svarande | 99 | 34 % |
| Två svarande | 63 | 22 % |
| En svarande | 20 | 7 % |
| Ingen svarande | 8 | 3 % |
| Totalt | 290 | 100 % |

Även av denna fördelning framgår det att de framförda synpunkterna kommer från många olika kommuner och att de därför kan anses ha hög relevans när det gäller att spegla befattningshavarnas i kommunernas åsikter.

Enkäten

Enkätens slutliga utformning är resultatet av diskussioner mellan utredningens sekretariat och företrädare för SCB, Skolverket, Socialstyrelsen samt Sveriges Kommuner och Landsting. De fyra sistnämnda har generöst lämnat synpunkter på innehåll och utformning av enkäten. Materialet har distribuerats och sammanställts med hjälp av ett web-verktyg (Web-survey från Textalk AB) som gjort det möjligt att hantera all information och svaren från samtliga kommuners fyra kategorier.

Enkätens utformning har varit likadan till de fyra respondentgrupperna, kommunchef, ekonomichef, skolchef och socialchef. Till samtliga grupper har frågor ställts som rör tre olika områden för statistik med tillhörande nyckeltal, nämligen ekonomisk statistik, förskole- och utbildningsstatistik samt socialtjänststatistik. Alla respondenterna tillfrågades om alla tre delarna. Respondentgrupperna överensstämmer med frågeområdena.

Till kommuncheferna har dessutom frågor ställts om vem som har ansvaret för inlämning av uppgifterna för de tre statistikområdena och om hur kommunchefen uppfattar kommunstyrelsepolitikerns inställning till och synpunkter på statistik inom de tre nämnda statistikområdena. För alla respondenterna har det dessutom funnits möjlighet att förmedla ytterligare synpunkter i ett öppet svarsalternativ.

De enkäter som distribuerats till respondentgrupperna har, som ovan nämnts, varit identiska förutom två extra frågeområden till kommuncheferna (ansvarig uppgiftslämnare respektive politikerns förhållande till statistik). För vardera ekonomi-, utbildnings- och socialtjänststatistiken har tre frågeavdelningar formulerats.

I den *första avdelningen* har fyra olika positiva påståenden gjorts, där respondenten ombetts svara på en femgradig skala. ("Jag instämmer inte", "Jag är tveksam", "Varken eller", "Jag instämmer delvis", "Jag instämmer helt".) De fyra påståendena har varit:

Tabell 3 Modellpåståenden angående uppfattning och synpunkter på statistik och nyckeltal

| | Avseende | | |
|--|----------|------------------------------|--------------|
| | Ekonomi | Utbildning, förskola m.m. | Socialtjänst |
| 1. Jag känner till den mesta statistik och de nyckeltal som tas fram med hjälp av de uppgifter som kommunen lämnat till staten | X | X | X |
| 2. Jag tycker att statistiken och nyckeltalen är användbar | X | X | X |
| 3. Jag har stor nytta av statistiken och nyckeltalen | X | X | X |
| 4. Kommunens nytta av statistiken väger upp det arbete som läggs ner i kommunen för att lämna in uppgifter till staten | X | X | X |

I den *andra avdelningen* har fem olika påståenden gjorts, där respondenten förväntas svara på en antingen/eller-skala. ("Jag instämmer"/"Jag instämmer inte".) De fem positivt formulerade påståendena har varit:

Tabell 4 Modellpåståenden angående användning och kvalitet på statistik och nyckeltal. Att besvara med "Jag instämmer"/"Jag instämmer inte"

| | Avseende | | |
|--|----------|------------------------------|--------------|
| | Ekonomi | Utbildning, förskola m.m. | Socialtjänst |
| 5. Med hjälp av statistik och nyckeltal jämför jag min kommun med andra kommuner | X | X | X |
| 6. Med hjälp av statistik och nyckeltal jämför jag min kommuns utveckling över tiden | X | X | X |
| 7. Jag bearbetar och använder statistiken och nyckeltalen | X | X | X |
| 8. Jag tycker att statistiken är tillförlitlig | X | X | X |
| 9. Jag tycker att statistiken och nyckeltalen speglar verkligheten | X | X | X |

I den *tredje avdelningen* har respondenten ombetts att ange hur ofta statistik och nyckeltal för respektive statistikområde används på skalan ”Varje vecka”, ”1 gång/månad”, ”2–4 gånger per år”, ”1 gång/år” eller ”Aldrig”.

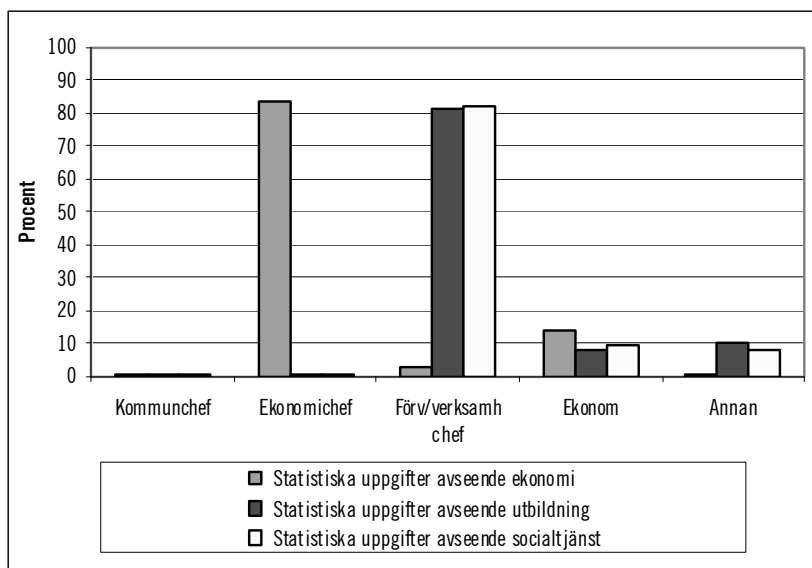
Resultat

Ansvarig uppgiftslämnare

I kommunchefsenkätens första frågeställning har kommunchefen redovisat vem i kommunen som är ansvarig för att kommunens statistiska uppgifter lämnas till staten. Observera att ”att ansvara för” inte alls behöver betyda att just den angivna befattningshavaren utfört själva insamlingen och sammanställningen. Det är i stället vanligt att flera personer är engagerade men att ekonomi- eller förvaltningschefen är den formellt ansvarige.

Som framgår av diagrammet ligger ansvaret huvudsakligen på chefsnivå för alla tre statistikområdena. För ekonomistatistiken, huvudsakligen det s.k. Räkenskapssammandraget (RS), är ekonomichefen ansvarig i 83 procent av kommunerna och en ekonom i ytterligare knappt 14 procent av kommunerna. Enligt kommuncheferna ansvarar förvaltnings-/verksamhetschef i cirka 81–82 procent av kommunerna för inlämning av utbildnings- och socialtjänststatistiken och resterande del, 17–18 procent, har en ekonom eller annan personal som ansvarig för inlämningen.

Diagram 1 Procentuell fördelning av vem som är ansvarig för inlämnande av statistiska uppgifter till staten för statistik om ekonomi, utbildning och socialtjänst



Att ansvaret till så stor del ligger på chefsnivå kan tolkas som ett uttryck för att man i kommunerna insett vikten av att uppgifterna lämnas på ett korrekt sätt (innehålls- och tidsmässigt) och att man på chefsnivå tar ansvar för att så sker.

Ekonomisk statistik och ekonomiska nyckeltal

När nu de insamlade synpunkterna kommer att redovisas, sker detta uppdelat i statistik och nyckeltal om ekonomi, utbildning och socialtjänst. De olika påståendena redovisas i samma ordning som de förekommer i enkäterna. Synpunkter från alla de fyra respondentgrupperna, kommun-, ekonomi-, skol- respektive socialchefer, redovisas.

Tabell 5 Andel (%) av de svarande i respektive respondentgrupp, som svarat "Jag instämmer delvis" och "Jag instämmer helt" beträffande följande påståenden om ekonomisk statistik och nyckeltal

| | Kommun- chef | Ekonomi- chef | Skol- chef | Social- chef |
|--|-----------------|------------------|---------------|-----------------|
| 1. Jag känner till den mesta ekonomiska statistik och de ekonomiska nyckeltal som tas fram med hjälp av de uppgifter som kommunen lämnat till staten | 79 % | 81 % | 81 % | 78 % |
| 2. Jag tycker att statistiken och nyckeltalen om ekonomi är användbar | 84 % | 88 % | 84 % | 78 % |
| 3. Jag har stor nytta av statistiken och nyckeltal om ekonomi | 76 % | 78 % | 72 % | 69 % |

Det generella intrycket av den ekonomiska statistiken och de ekonomiska nyckeltalen är att en mycket stor andel av de ledande tjänstemännen i kommunerna

- Känner till den mesta ekonomiska statistiken och nyckeltalen som tas fram
- Tycker att statistik och nyckeltal är användbara och
- Har stor nytta av statistiken och nyckeltalen

Av de olika tjänstemännen är ekonomicheferna mest positiva, tätt följda av kommun- och skolchefer. Genomgående är andelen av socialcheferna mindre än de andra grupperna.

I det fjärde påståendet som innehåller en bedömning av nedlagt arbete i förhållande till nyttan ser svarsgruppernas svar ut på följande sätt.

Tabell 6 Andel (%) av de svarande i respektive respondentgrupp, som svarat "Jag instämmer delvis" och "Jag instämmer helt" beträffande påstående om ekonomisk statistik och nyckeltal

| | Kommun- chef | Ekonomi- chef | Skol- chef | Social- chef |
|--|-----------------|------------------|---------------|-----------------|
| 4. Kommunens nytta av ekonomi-statistiken väger upp det arbete som läggs ner i kommunen för att lämna in uppgifter till staten | 60 % | 52 % | 64 % | 48 % |

Uppgiftsinsamlingen är en omfattande arbetsuppgift. När chefsgrupperna bedömer ”nyttan” i förhållande till nedlagt arbete svarar cirka 60 procent av skol- och kommunchefer att man instämmer helt eller delvis i detta medan en något lägre andel av ekonomi- och socialchefer säger så.

Efter detta avsnitt har respondenterna redovisat om man ”Instämmer” eller ”Inte instämmer” i de fem påståendena 5–9.

Tabell 7 Andel (%) av de svarande i respektive respondentgrupp, som svarat ”Instämmer” beträffande påstående om ekonomisk statistik och nyckeltal

| | Kommun- chef | Ekonomi- chef | Skol- chef | Social- chef |
|--|-----------------|------------------|---------------|-----------------|
| 5. Med hjälp av ekonomisk statistik och nyckeltal jämför jag min kommun med andra kommuner | 95 % | 94 % | 92 % | 92 % |
| 6. Med hjälp av ekonomisk statistik och nyckeltal jämför jag min kommuns utveckling över tiden | 92 % | 91 % | 90 % | 84 % |
| 7. Jag bearbetar och använder statistiken och nyckeltalen om ekonomi | 58 % | 77 % | 76 % | 72 % |
| 8. Jag tycker att ekonomistatistiken är tillförlitlig | 73 % | 66 % | 58 % | 45 % |
| 9. Jag tycker att ekonomistatistiken och nyckeltalen speglar verkligheten | 70 % | 69 % | 60 % | 46 % |

Följande konstateranden kan göras:

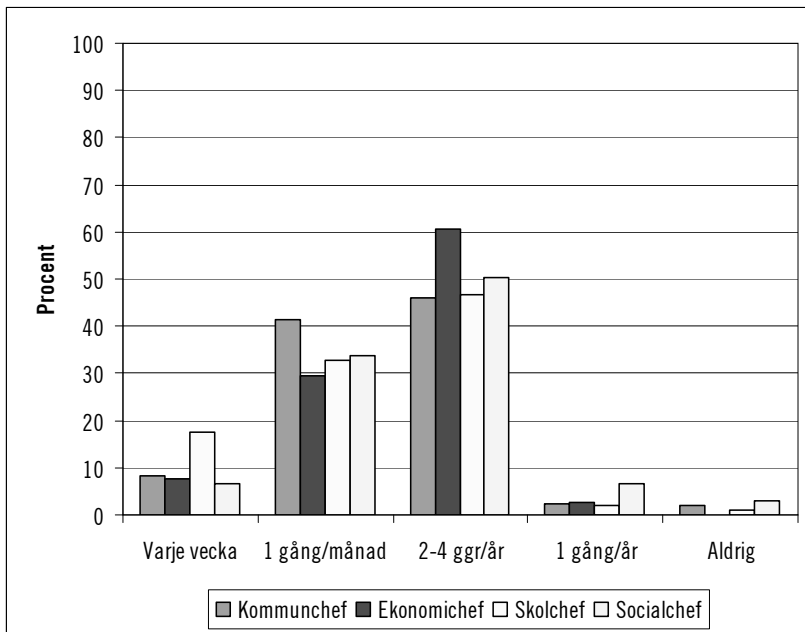
- En mycket hög andel (92–95 %) av samtliga respondenter anger att man använder materialet för att jämföra sin kommun med andra kommuner
- En nästan lika hög andel (84–92 %) jämför sin kommuns utveckling över tiden
- Många av ekonomi-, skol- och socialcheferna (72–77 %) bearbetar och använder materialet, vilket kommuncheferna inte gör i samma utsträckning (58 %)
- En betydande del av kommuncheferna (73 %) tycker att ekonomistatistiken och nyckeltalen är tillförlitliga, vilket endast

45 procent av socialcheferna ger uttryck för. 66 procent av ekonomicheferna och 58 procent av skolcheferna anser uppgifterna vara tillförlitliga

- Förhållandet är liknande när det gäller att bedöma hur statistik och nyckeltal speglar verkligheten. 70 procent av kommuncheferna instämmer i detta men endast 46 procent av socialcheferna.

I den tredje avdelningen efterfrågades frekvensen för användning av ekonomisk statistik och nyckeltal. De olika respondentgrupperna redovisade följande.

Diagram 2 Användningsfrekvensen av ekonomisk statistik och nyckeltal fördelade per respondentgrupp och antal tillfällen per tidsenhet



De mest frekventa användarna av ekonomisk statistik och nyckeltal, som grupp betraktat, är skolcheferna följda av kommunchefer, ekonomichefer och socialchefer.

Statistik och nyckeltal för utbildning, förskola m.m.

Här redovisas de insamlade synpunkterna som avser statistik och nyckeltal om utbildning, förskola mm. De olika påståendena redovisas i samma ordning som de förekommer i enkäterna. Synpunkter från alla de fyra respondentgrupperna, kommun-, ekonomi-, skol- respektive socialchefer, redovisas.

Tabell 8 Andel (%) av de svarande i respektive respondentgrupp, som svarat "Jag instämmer delvis" och "Jag instämmer helt" beträffande följande påståenden om statistik och nyckeltal om utbildning, förskola m.m.

| | Kommun- chef | Ekonomi- chef | Skol- chef | Social- chef |
|--|-----------------|------------------|---------------|-----------------|
| 1. Jag känner till den mesta statistik och nyckeltal avseende bildning, förskola m.m. som tas fram med hjälp av de uppgifter som kommunen lämnat till staten | 52 % | 57 % | 94 % | 18 % |
| 2. Jag tycker att statistiken och nyckeltalen om utbildning är användbar | 75 % | 73 % | 93 % | 19 % |
| 3. Jag har stor nytta av statistiken och nyckeltal om utbildning, förskola m.m. | 62 % | 59 % | 84 % | 9 % |

- Statistik och nyckeltal som redovisar utbildning, förskola mm är väl känd för nästan alla skolchefer (94 %).
- Flertalet socialchefer säger att de inte har någon större kunskap om utbildningsstatistiken.
- Skolcheferna tycker också att statistik och nyckeltal är användbara (93 %) och att man (84 %) har stor nytta av dem.
- Tre fjärdedelar av kommunchefer och ekonomichefer anser att statistiken om utbildning är användbar.

När det gäller att bedöma nyttan i förhållande till arbetsinsatsen för utbildningsstatistik säger respondenterna så här:

Tabell 9 Andel (%) av de svarande i respektive respondentgrupp, som svarat "Jag instämmer delvis" och "Jag instämmer helt" beträffande påstående om statistik och nyckeltal om utbildning, förskola m.m.

| | Kommun- chef | Ekonomi- chef | Skol- chef | Social- chef |
|---|-----------------|------------------|---------------|-----------------|
| 4. Kommunens nytta av statistiken om utbildning, förskola m.m. väger upp det arbete som läggs ner i kommunen för att lämna in uppgifter till staten | 52 % | 47 % | 74 % | 16 % |

- En hög andel av skolcheferna, nästan tre fjärdedelar, anser att nyttan uppväger arbetet med att ta fram statistik och nyckeltal. Detta är ett uttryck för verklig stor nytta eftersom insamlingsarbetet är en stor arbetsuppgift och dessutom görs av personal inom skolsektorn.
- Bara cirka hälften av kommun- och ekonomicheferna tycker att nyttan uppväger arbetet med att ta fram statistik och nyckeltal.

Svaren på enkätens andra avdelning redovisar om respondenterna "Instämmer" eller "Inte instämmer" i de fem påståendena 5–9. Procentsatserna anger andelen som instämmer.

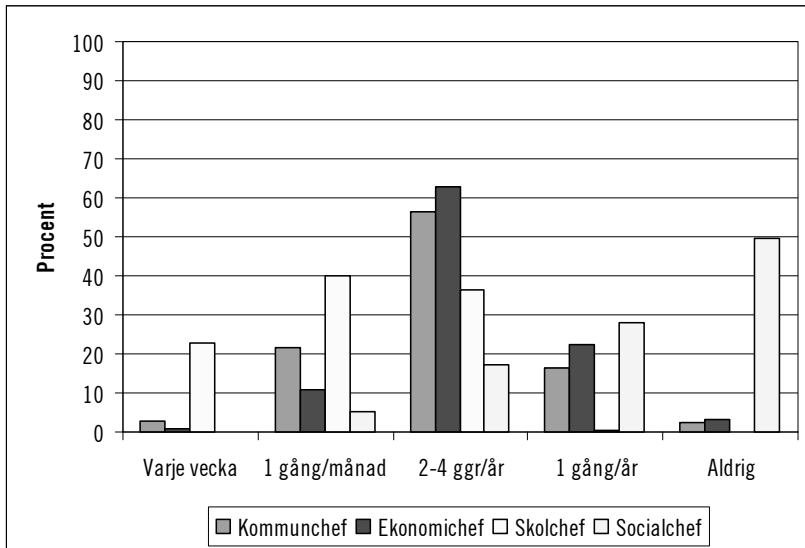
Tabell 10 Andel (%) av de svarande i respektive respondentgrupp, som svarat "Instämmer" beträffande påstående om statistik och nyckeltal om utbildning, förskola m.m.

| | Kommun- chef | Ekonomi- chef | Skol- chef | Social- chef |
|---|-----------------|------------------|---------------|-----------------|
| 5. Med hjälp av statistik och nyckeltal avseende utbildning, förskola m.m. jämför jag min kommun med andra kommuner | 92 % | 90 % | 97 % | 26 % |
| 6. Med hjälp av utbildningsstatistik och nyckeltal följer jag min kommuns utveckling över tiden | 85 % | 77 % | 96 % | 24 % |
| 7. Jag bearbetar och använder statistiken och nyckeltalen avseende utbildning, förskola m.m. | 43 % | 55 % | 85 % | 13 % |
| 8. Jag tycker att statistiken om utbildning, förskola m.m. är tillförlitlig | 76 % | 63 % | 63 % | 22 % |
| 9. Jag tycker att statistiken och nyckeltalen om utbildning, förskola m.m. speglar verkligheten | 72 % | 66 % | 64 % | 23 % |

- En hög andel (90–97 %) av kommun-, ekonomi- och skolchefer jämför med hjälp av statistik och nyckeltal avseende utbildning, förskola mm, sin kommun med andra kommuner.
- Den egna kommunens utveckling över tiden följs av nästan alla (96 %) skolchefer. För kommun- och ekonomicheferna är andelen lägre (85 % respektive 77 %).
- Kommuncheferna betraktar i större utsträckning än de andra grupperna, statistiken om utbildning som tillförlitlig samt att den speglar verkligheten.

I den tredje avdelningen efterfrågas frekvensen för användning av statistik och nyckeltal om utbildning, förskola mm.

Diagram 3 Användningsfrekvensen av statistik och nyckeltal om utbildning, förskola mm fördelade på respondentgrupp och antal tillfällen per tidsenhet



Inte överraskande är skolcheferna de mest frekventa användarna av statistik och nyckeltal avseende utbildning, förskola mm. I stort sätt samtliga skolchefer använder statistiken frekvent, följda av kommuncheferna som i sin tur använder utbildningsstatistiken något oftare än ekonomicheferna. Socialcheferna använder, föga förvånansvärt, endast undantagsvis utbildningsstatistiken.

Statistik och nyckeltal för socialtjänst

Här redovisas de insamlade synpunkterna som avser statistik och nyckeltal om socialtjänst. De olika påståendena redovisas i samma ordning som de förekommer i enkäterna. Synpunkter från alla de fyra respondentgrupperna, kommun-, ekonomi-, skol- respektive socialchefer, redovisas.

Tabell 11 Andel (%) av de svarande i respektive respondentgrupp, som svarat "Jag instämmer delvis" och "Jag instämmer helt" beträffande följande påståenden om statistik och nyckeltal om socialtjänst

| | Kommun- chef | Ekonomi- chef | Skol- chef | Social- chef |
|---|-----------------|------------------|---------------|-----------------|
| 1. Jag känner till den mesta statistik och nyckeltal avseende socialtjänst som tas fram med hjälp av de uppgifter som kommunen lämnat till staten | 49 % | 55 % | 17 % | 93 % |
| 2. Jag tycker att statistiken och nyckeltalen om socialtjänst är användbar | 69 % | 63 % | 18 % | 88 % |
| 3. Jag har stor nytta av statistiken och nyckeltal om socialtjänst | 55 % | 51 % | 12 % | 80 % |

- Statistik och nyckeltal som redovisar socialtjänst är väl känd för nästan alla socialchefer (93 %)
- Flertalet skolchefer säger att de inte har någon större kunskap om socialtjänststatistiken.
- Socialcheferna tycker också att statistik och nyckeltal är användbara (88 %) och att man (80 %) har stor nytta av dem.
- Knappt 70 procent av kommunchefer och ekonomichefer anser att statistiken om utbildning är användbar.

Beträffande det fjärde påståendet ser respondentgruppernas svar ut så här för socialtjänststatistiken:

Tabell 12 Andel (%) av de svarande i respektive respondentgrupp, som svarat "Jag instämmer delvis" och "Jag instämmer helt" beträffande påstående om statistik och nyckeltal om socialtjänst

| | Kommun- chef | Ekonomi- chef | Skol- chef | Social- chef |
|--|-----------------|------------------|---------------|-----------------|
| 4. Kommunens nytta av statistiken om socialtjänst väger upp det arbete som läggs ner i kommunen för att lämna in uppgifter till staten | 53 % | 42 % | 14 % | 58 % |

- Knappt 60 procent av socialcheferna, anser att nyttan uppväger arbetet med att ta fram statistik och nyckeltal.
- Bara cirka hälften av kommuncheferna och 42 procent av ekonomicheferna tycker att nyttan uppväger arbetet med att ta fram statistik och nyckeltal om socialtjänst.

Svaren på enkätens andra avdelning redovisar om respondenterna ”Instämmer” eller ”Inte instämmer” i de fem påståendena 5–9. Procentsatserna anger andelen som instämmer.

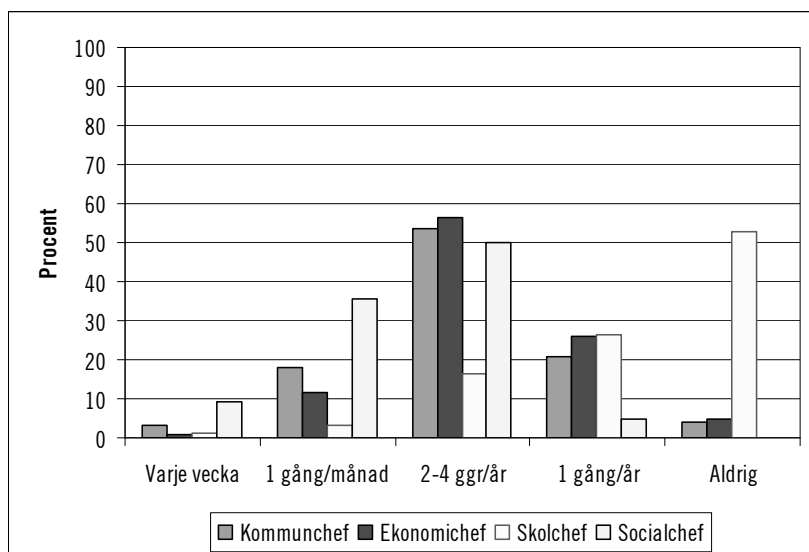
Tabell 13 Andel (%) av de svarande i respektive respondentgrupp, som svarat ”Instämmer” beträffande påstående om statistik och nyckeltal om socialtjänst

| | Kommun- chef | Ekonomi- chef | Skol- chef | Social- chef |
|--|-----------------|------------------|---------------|-----------------|
| 5. Med hjälp av statistik och nyckeltal om socialtjänst jämför jag min kommun med andra kommuner | 89 % | 85 % | 22 % | 95 % |
| 6. Med hjälp av statistik och nyckeltal om socialtjänst följer jag min kommuns utveckling över tiden | 84 % | 77 % | 19 % | 92 % |
| 7. Jag bearbetar och använder statistiken och nyckeltalen avseende socialtjänst | 41 % | 55 % | 13 % | 82 % |
| 8. Jag tycker att statistiken om socialtjänst är tillförlitlig | 70 % | 59 % | 22 % | 50 % |
| 9. Jag tycker att statistiken och nyckeltalen om socialtjänst speglar verkligheten | 69 % | 61 % | 21 % | 51 % |

- Stora andelar (85–95 %) av kommun-, ekonomi- och socialcheferna använder statistik och nyckeltal om socialtjänst för att jämföra sig med andra kommuner.
- Den egna kommunens utveckling över tiden följs av nästan alla (92 %) socialchefer. För kommun- och ekonomicheferna är andelen lägre (84 % respektive 77 %).
- Kommuncheferna betraktar i större utsträckning än de andra grupperna, statistiken om socialtjänst som tillförlitlig samt att den speglar verkligheten.

I den tredje avdelningen efterfrågas frekvensen för användning av statistik och nyckeltal om socialtjänst.

Diagram 4 Användningsfrekvensen av statistik och nyckeltal om socialtjänst fördelade på respondentgrupp och antal tillfällen per tidsenhet



Socialtjänststatistiken används självklart mest av socialcheferna. Kommun- och ekonomichefernas användarprofil är i stort identiska medan skolcheferna använder socialtjänststatistiken mycket lite.

Resultatdiskussion

I detta avsnitt diskuteras enkätresultatet utifrån ovanstående presentation och uppdelat först per respondentgrupp och sedan med fokus på de olika statistikområdena.

Kommunchefer

Gruppen kommunchefer redovisar ett stort engagemang och intresse för framtagna statistiska uppgifter och nyckeltal för alla områdena ekonomi, utbildning och socialtjänst. Kommuncheferna använder materialet som det är i presenterad form, medan andra grupper i större utsträckning bearbetar statistik och material för användning.

Ekonomichefer

Precis som gruppen kommunchefer redovisar ekonomicheferna ett stort engagemang och intresse för framtagna statistiska uppgifter och nyckeltal för alla områdena ekonomi, utbildning och socialtjänst.

Skolchefer/socialchefer

Skolchefer är mera positiva till den egna sektorns statistik och nyckeltal än vad socialcheferna är till sina. Skolcheferna är också mera positiva än socialcheferna till den ekonomiska statistiken och de ekonomiska nyckeltalen. Skolcheferna är också en stor användare av den ekonomiska statistiken, väl så stor som kommun- och ekonomichefer.

Ekonomisk statistik

Den ekonomiska statistiken är omfattande, väl genomarbetad och har relativt hög status. Den ekonomiska statistiken används mycket och då särskilt på kommunledningsnivå. Stora andelar av framförallt kommun- och ekonomichefer instämmer helt eller delvis i de positivt utformade utsagorna om denna statistik. Även skol- och socialchefer är positivt inställda till ekonomisk statistik och nyckeltal, men inte på samma höga nivå som de båda andra och då särskilt inte socialcheferna.

Även om ekonomistatistiken används mycket är det bara cirka 50–60 procent av de svarande som tycker att nyttan uppväger arbetsinsatsen.

Verksamhetsstatistik - utbildning och socialtjänst

Verksamhetsstatistik avseende utbildning används mest av skolchefer och socialtjänststatistik mest av socialchefer.

Under lång tid har det funnits mycket officiell statistik som rör utbildning. Samhällets fokusering på skola under de senaste årtiondena har bidragit till att även utbildningsstatistiken utvecklats mycket och förankrats väl, även hos kommun- och ekonomichefer samt hos politiker. Jämfört med verksamhetsstatistiken för socialtjänsten så är synpunkterna på utbildningsstatistiken i stort sett alltid mera positiva hos enkätens respondenter. Även om en relativt hög andel av kommunföreträdarna (kommun- och ekonomichefer) har en positiv syn på socialtjänststatistiken så är den positiva nivå lägre än för utbildningsstatistiken.

Att nyttan av socialtjänststatistiken uppväger nedlagt insamlingsarbete anser närmare sex av tio av socialcheferna. Bland skolcheferna anser hela tre fjärdedelar att nyttan av utbildningsstatistiken uppväger nedlagt insamlingsarbete för denna. En lägre andel av ekonomicheferna (42 %) anser att nyttan av socialtjänststatistiken uppväger nedlagt insamlingsarbete än när det gäller utbildningsstatistik (47 %).

Statistik och nyckeltal om utbildning för att jämföra sig med andra kommuner används av stora andelar av kommun- och ekonomicheferna medan procentsatserna som visar kommun- och ekonomichefernas användande av socialtjänststatistik är lägre.

Precis som i skolstatistiken uppger en större andel av kommuncheferna god användbarhet och nytta av socialtjänststatistiken än vad ekonomicheferna gör, medan flera av de senare, jämfört med kommuncheferna, anger god kännedom om socialtjänststatistiken.

Tillförlitligheten samt statistikens förmåga att spegla verkligheten förknippas med socialtjänststatistiken av hälften Av socialcheferna medan motsvarande andel av skolcheferna som förknippar dessa egenskaper med utbildningsstatistiken är högre (63–64 %).

Statistik och nyckeltal som avser socialtjänst har genomgående en lägre grad av instämmande i de positiva påståenden som görs angående kännedom, användbarhet och nytta. Särskilt stor är skillnaden när det gäller den upplevda användbarheten.

Politikers synpunkter

Inte bara tjänstemän, utan också politiker, är frekventa användare och intresserade av den statistik och de nyckeltal som produceras och presenteras. I denna undersökning bad vi att kommunchefen i respektive kommun att uttrycka sin åsikt/synpunkt på hur politikerna ser på och förhåller sig till statistik och nyckeltal inom de tre olika områdena ekonomi, utbildning mm samt socialtjänst. Politiker som avsågs skulle vara kommunstyrelsepolitiker, vanligtvis den grupp politiker som kommuncheferna står närmast och känner bäst. Detta gjordes med fyra påståenden inom de tre områdena, där kommunchefen förväntas svara på en femgradig skala. ("Jag instämmer inte", "Jag är tveksam", "Varken eller", "Jag instämmer delvis", "Jag instämmer helt".) Dessutom fanns möjligheten att för vart och ett av de tolv påståendena svara "Vet ej".

Tabell 14 Andel (%) av de svarande (kommunchefer) som svarat "Jag instämmer delvis" och "Jag instämmer helt" beträffande följande påståenden om de tre statistikområdena

| | Andel som "Instämmer helt" eller "Instämmer delvis" avseende området | | |
|--|--|---------------------------|--------------|
| | Ekonomi | Utbildning, förskola m.m. | Socialtjänst |
| 10. ...politikerna känner till den statistik och de nyckeltal som tas fram med hjälp av de uppgifter som kommunen lämnat till staten | 68 % | 68 % | 60 % |
| 11. ...politikerna använder den statistik och de nyckeltal som tagits fram | 62 % | 59 % | 54 % |
| 12. ...politikerna tycker att statistiken och nyckeltalen är bra | 53 % | 54 % | 49 % |
| 13. ...politikerna har stor nytta av statistiken och nyckeltalen | 59 % | 50 % | 48 % |

Beträffande ekonomistatistiken säger 68 procent av kommuncheferna att man instämmer helt eller delvis i påståendet att politikerna känner till den statistik och de nyckeltal som tas fram. Andelen för utbildningsstatistiken är lika hög, men något lägre (60 %) för socialtjänststatistiken. Överhuvudtaget anger kommuncheferna en relativt hög andel som instämmer i de positivt formu-

lerade på ståendena. Det är också så att ekonomisk statistik får högst andelar, utom i fråga 12, vilket förmodligen är orsakad att de politiker som avses skall vara kommunstyrelsepolitiker och därför mest kommer i kontakt med den ekonomiska statistiken. Kommuncheferna gör också bedömningen att inställningen till socialtjänststatistiken är något mindre positiv än till övriga områden.

Av kommuncheferna valde 4,5 procent att svara ”Vet ej” på frågeställningarna, ett i sammanhanget lågt bortfall.

Öppna svar/kommentarer

Den utsända enkäten består helt, sånär som på en fråga, av kryssfrågor. Detta för att förenkla och underlätta besvarandet för respondenterna. Enkäten innehåller heller inga förfrågningar om förslag till förändringar av statistikinsamling och dito publicering. I det öppna fält som finns inom vart och ett av de tre statistikområdena har det dock givits möjlighet att framföra egna formulerade synpunkter kring statistik och nyckeltal. Detta har använts av 32 procent av respondenterna, fördelat på nedanstående sätt.

Tabell 15 **Antal och andel lämnade öppna svar/kommentarer i förhållande till antal respondenter**

| | Antal | | Andel med kommentarer |
|---------------|------------|-----------------|-----------------------|
| | svarande | med kommentarer | |
| Kommunchefer | 206 | 37 | 18 % |
| Ekonomichefer | 231 | 113 | 49 % |
| Skolchefer | 206 | 63 | 31 % |
| Socialchefer | 204 | 62 | 30 % |
| Totalt | 847 | 275 | 32 % |

Hälften av ekonomicheferna har gjort kommentarer men endast knappt var femte av kommuncheferna och en knapp tredjedel av förvaltningscheferna gjort det. Bland alla gjorda kommentarer kan vissa mönster lätt identifieras, dels i form av konstateranden kring befintliga förhållanden och dels i form av mer eller mindre konkreta förslag till förändringar i olika avseenden.

De framförda synpunkterna kan sammanfattas så här:

Det är en tung arbetsuppgift att samla in och redovisa statistiska uppgifter, det finns tvetsambheter kring definitioner och tillförlitlighet,

men vi behöver statistiken, tycker den är OK och använder den vi har. Och vi vill gärna ha resultatet oss tillhanda mycket tidigare än nu.

- Statistik är bra och nödvändig och den används.
- Statistikinsamlingen är i många kommuner en stor och många gånger upplevd betungande arbetsuppgift. Särskilt socialcheferna framför detta och anger mängden individstatistik som en påverkande faktor. En socialchef uttrycker det så här ”Jag försöker begränsa mig till en enkät om dagen, men ibland samlas de på hög”. Insamlingsarbetet behöver förenklas eller automatiseras på något sätt.
- Definitionerna som används vid olika insamlingar behöver förenklas och förtydligas samt göras enhetlig för olika insamlingar.
- Skolcheferna är den grupp som mest poängterar bristerna i tillförlitlighet samtidigt som förhållandevis få anger tungt uppgiftslämnande som ett problem.
- Kostnadsfördelningar av olika slag, t.ex. lokalkostnader och overheadkostnader, upplevs som orsak till felkällor efter som man agerar och organiserar så olika i olika kommuner,
- Utveckla statistiken från att avse produktionsmätning till att fokusera på effekter och resultat!
- I alla respondentgrupperna finns det flera som upplever tillförlitligheten som problematiskt, beroende på bl.a. oklara definitioner, kostnadsfördelningar, olika organisation mm.
- Hos alla grupper av respondenter finns det de som efterlyser dels att uppställda tidplaner skall hållas (både inrapportering och publicering) och dessutom gärna tidigareläggas för att öka nyttan av materialet. Någon föreslår successiv publicering av inrapporterat material.
- Socialcheferna är den grupp som i undersökningen mest ifrågasatt tillförlitligheten hos materialet.
- Från främst socialchefsgruppen uttrycks att användarvänligheten i presenterat material behöver ökas, gärna i kombination med utbildning och anvisningar om hur man kan använda materialet.

Bilaga



2008 års översyn av
kommunal statistik
(Fi 2007:12)

2008-10-09

Till kommunchefen,
economichefen, skolchefen
och socialchefen

Användning av statlig statistik i kommunerna

Sveriges officiella statistik om kommunerna publiceras av Statistiska centralbyrån (SCB), Skolverket, Socialstyrelsen och ytterligare ett antal statistikansvariga myndigheter. Kommunerna lämnar årligen in ett stort antal grunduppgifter för statistiken till myndigheterna. Det är viktigt att statistiken är användbar och nyttig också i kommunerna. Att statistiken är nyttig förväntas leda till att grunduppgifterna lämnas in med hög kvalitet.

Den statliga utredningen *2008 års översyn av kommunal statistik (Fi 2007:12)* vill med denna enkät veta hur användbar och nyttig som den officiella statistiken upplevs vara. Viktiga grunduppgifter för statistiken lämnas idag in för sent, och många uppgifter måste kompletteras av statistikmyndigheterna. Vi vill undersöka om denna bristande kvalitet i uppgiftsinlämningen hänger ihop med nyttan av statistiken.

Enkäten tar upp de största delarna av den officiella statistiken som omfattar ekonomi, utbildning samt socialtjänst. Frågorna är ställda som övergripande bedömningar av statistikens nytta för de olika verksamhetsområdena och riktar sig därför till olika delar av den kommunala organisationen inklusive den politiska ledningen. Separata enkäter skickas till kommunchef, economichef, skolchef och socialchef.

Enkätsvaren behandlas konfidentiellt och undersökningens resultat kommer enbart att publiceras på gruppnivå.

Frågor om enkäten ställs till Bo Gertsson, tfn 0709-35 12 40 och e-post bo.gertsson@staffanstorp.se, eller Tore Melin, tfn 08 – 405 55 20 och e-post tore.melin@finance.ministry.se.

2008 års översyn av kommunal statistik (Fi 2007:12) ska föreslå förändringar av kommunstatistiken som medför att den bättre stödjer uppföljningen och styrningen av kommunerna och landstingen både lokalt och nationellt. Utredningens förslag ska lämnas till regeringen den 1 mars 2009. För närmare beskrivning av uppdraget rekommenderas utredningens hemsida på <http://www.sou.gov.se/kommstatistik/index.htm> där bl.a. hela utredningens direktiv finns.

Besvara den elektroniska enkäten snarast och senast den 21 november 2008.

Tack för Er medverkan!

Ulf Wetterberg
Särskild utredare

Analys till grund för ett nytt Räkenskapssammandrag för kommuner (RS)

*Statistiska centralbyrån
Avdelningen för nationalräkenskaper*

Innehåll

| | | |
|----------|--|------------|
| 1 | Sammanfattning | 249 |
| 2 | Inledning..... | 250 |
| 2.1 | Bakgrund | 250 |
| 3 | Uppdragets genomförande | 251 |
| 3.1 | Deltagare..... | 252 |
| 4 | Kvalitetsfrågor | 252 |
| 4.1 | NR:s krav på kvalitet | 252 |
| 4.2 | Befintlig kvalitet i RS | 253 |
| 5 | Ett renodlat och tydligare RS..... | 257 |
| 5.1 | En förändrad helhetsstruktur utifrån NR:s behov | 257 |
| 5.2 | En förändrad helhetsstruktur till följd av utredningens förslag | 262 |
| 5.3 | Tydligare vägledning för verksamhetsindelad statistik i RS..... | 263 |
| 5.4 | En mer ändamålsenlig granskning | 265 |
| 6 | Några metodansatser med syfte att minska uppgiftslämnararbetet i kommunerna | 266 |
| 6.1 | Nyckelansatsen | 266 |
| 6.2 | Några tänkbara modifieringar inom ramen för nyckelansatsen..... | 268 |
| 6.3 | Förenklad enkät till små kommuner..... | 270 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 7 | Utvärdering och fortsättning | 272 |
| 7.1 | Förslagets uppskattade påverkan på kvaliteten..... | 273 |
| 7.2 | Förslag till fortsatt arbete med uppskattad tidsplan och kostnad..... | 276 |

1 Sammanfattning

Utredningen, *2008 års översyn av kommunal statistik (Fi 2007:12)* har uppdragit åt SCB att göra en fördjupad analys av hur strukturen på ett förändrat Räkenskapsammandrag för kommuner (RS) skulle kunna se ut. Analysen är gjord såväl från ett nationalräkenskapsperspektiv som också ett jämförelseperspektiv.

SCB betraktar denna analys som mer inledande än fördjupad med tanke på den tid som har stått till förfogande. Vi anser att det finns behov av ytterligare analys eftersom RS är en omfattande och komplex undersökning med många intressenter inklusive kommunerna själva. SCB pekar på förbättringspotential i stort sett i varje led av produktionen från delprocessen hos uppgiftslämnarna i kommunerna till bearbetningen på SCB i form av granskning och slutligen till beräkningarna av kommunal konsumtion, investeringar och finansiellt sparande enligt EU-förordningen, European System of National Accounts (ENS95). Åtgärder som föreslås efter ytterligare analys behöver testas, utvärderas och samordnas för att få till stånd en tillförlitlig statistik som håller för den avsedda användningen.

Utifrån denna analys föreslår SCB:

- att ett arbete påbörjas med att förtydliga anvisningarna för verksamhetsindelningen med hjälp av en exempelsamling som arbetas fram av SCB i samarbete med Socialstyrelsen, Skolverket, SKL samt några utvalda kommuner. SCB påtalar också behov av en ny verksamhetsindelning för kommunerna.
- att en kartläggning görs av kopplingarna mellan den verksamhetsstatistik som används tillsammans med ekonomiskstatistik med avseende på definitioner och mättidpunkter.
- att en metodöversyn görs om användningen av verksamhetsstatistiken under hela statistikprocessen, från kommunernas rapportering av RS till beräkningarna av kommunal konsumtion enligt nationalräkenskaperna.
- att helhetsstrukturen i RS ses över och renodlas för att bättre anpassas till nationalräkenskapernas behov. Som del av arbetet med ett nytt RS behöver ett kognitivt studium genomföras för ett urval av kommuner för att undanröja risk för mätfel. Som

följd av utvecklingen behöver uppgiftsinsamlingen anpassas till mer modern insamlingsteknik.

- att ett mer ändamålsenligt granskningssystem tas fram för att bättre tillgodose nationalräkenskapernas behov men som också gynnar jämförelseperspektivet.
- att vidare metodutveckling görs av en enklare insamling för de mindre kommunerna jämfört med idag. Ett beslut om införande av SCB, som statistikansvarig myndighet, är avhängigt om SCB kan fastställa att användarbehoven fortsättningsvis kan tillgodoses utan att ge nämnvärt avkall på kvaliteten samt att uppgiftslämnarbördan kan minskas.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

I direktiven (Dir 2007:146) till *2008 års översyn av kommunal statistik (Fi 2007:12)* anges att den ekonomiska statistiken avseende kommunsektorn ska ses över. För kommunernas och landstingens räkenskapssammandrag behöver omfattning, verksamhetsindelning och indelning i kontogrupper ses över. Dessutom ska utredaren ta ställning till om kopplingen mellan räkenskapssammandragen och nationalräkenskaperna (NR) kan samordnas och förenklas.

Utredningen uppdrog i oktober 2008 åt SCB att göra en fördjupad analys av hur strukturen på Räkenskapssammandrag för kommuner (RS) skulle kunna se ut från ett NR-perspektiv samt ett jämförelseperspektiv. Uppdraget skulle slutredovisas i januari 2009. Med jämförelseperspektiv menas den lokala användning för styrning och uppföljning som RS-uppgifter har, främst av kommunledningarna. Till jämförelseperspektivet räknas bl.a. de nyckeltal som är publicerade i Vad kostar verksamheten i Din kommun? (VKV), i Kommundatabasen (KDB), samt i andra publikationer som de statistikansvariga myndigheterna, Socialstyrelsen och Skolverket, ger ut.

Ett viktigt beaktande för nyckeltalen är att indelningar och definitioner inom den ekonomiska statistiken ska överensstämma med hur verksamhetsstatistiken samlas in, något som också är angeläget för den nationella styrningen och uppföljningen för beräkningar av effektivitet och produktivitet.

SCB har tidigare överlämnat en sammanställning till utredningen över de beräkningar inom nationalräkenskaperna (NR) som baseras på RS och vilka problemområden som är förenade med dessa.

3 Uppdragets genomförande

Uppdraget omfattade enligt offert:

- en skriftlig analys med principskiss som beskriver och visar hur uppgifter över kommunernas finanser skulle kunna samlas in på ett nytt sätt som dels tillgodoser NR:s krav, dels möjliggör att jämförelser/nyckeltal kan publiceras även fortsättningsvis,
- en beskrivning av eventuell metodutveckling som skulle krävas för att den nya RS-insamlingen ska kunna genomföras samt
- en uppskattning av tidpunkt och kostnad för införande av ett nytt RS.

Kraven på jämförelseperspektivet har i denna inledande analys beaktats genom att SCB löpande har samrått med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) under tiden för genomförandet av uppdraget.

Rapporten inleds med en diskussion om kvaliteten avseende RS. Detta lägger en viktig grund för förbättringsarbetet samt ger en utgångspunkt för senare värdering av våra förslag på åtgärder.

Den vidare analysen av en ny struktur för RS har delats upp i två avsnitt. Det första avsnittet med tillhörande delar beskriver ett renodlat och tydligare RS både utifrån ett uppgiftslämnarperspektiv och ett användarperspektiv. Det andra avsnittet skissar på metodansatser som syftar till att minimera uppgiftsinsamlingen från kommunkollektivet i stort utan att göra några större avkall på den befintliga kvaliteten i de uppgifter som publiceras.

En diskussion följer i det avslutande avsnittet med en värdering av förslagen utifrån olika kvalitetsaspekter. Slutligen skissar vi på en plan för det fortsatta arbetet med uppskattning av tidpunkt och kostnad för ett nytt RS.

3.1 Deltagare

Personer som har arbetat med uppdraget på SCB är: Ingela Johansson, Katarina Wizell och Heather Bergdahl, samtliga tillhörande Enheten för statistik om offentlig ekonomi. Metodstatistikerna Lennart Nordberg och Marianne Ängsved har bistått vid arbetet med avsnittet om de metodansatser som skissas på i rapporten. Olika referenspersoner som representerar flera kompetenser vid SCB har anlåtats för läsning av rapporten.

4 Kvalitetsfrågor

I *Kvalitetsbegrepp och riktlinjer för kvalitetsdeklaration av officiell statistik* (MIS 2001:1) fastslås att kvalitet åsyftar alla egenskaper hos en produkt som har betydelse för hur väl denna tillfredsställer användares behov och förväntningar. En produkts kvalitetsstatus avgörs av statistik användarnas uppfattningar om produkten och dess användbarhet. I det följande redogörs för hur NR ser på kvalitetsfrågor i RS. Därefter följer en redogörelse för den uppfattade kvaliteten i nuvarande RS utifrån de kvalitetskomponenter som vanligen används i den officiella statistiken.

4.1 NR:s krav på kvalitet

För NR är det viktigt att avseende kvalitet betona konsistens, jämförbarhet över tiden samt dokumentation av kvalitet och betydande förändringar ur ett makroperspektiv. Det är rikstotalen som har störst betydelse för NR snarare än enskilda kommuners uppgifter.

I NR används uppgifterna från RS till en rad olika beräkningar t.ex. konsumtionsutgifter, finansiellt sparande, regionala beräkningar, hälsoräkenskaper och beräkningar av det sociala skyddet (ESSPROS). Då NR-systemet i sin helhet måste vara överensstämmande så är kraven höga på att RS i sin helhet är avstämd mellan delarna. Om inte grundmaterialet är konsistent så är det svårt att få ihop NR-aggregaten. För RS betyder det att variabler som mäter samma sak, t.ex. årets resultat i resultat- och balansräkning, inte får uppvisa oförklarade differenser. Det är också viktigt att variabler som borde korrelera med varandra är avstämda t.ex. löner och

sociala avgifter, verksamhetsstatistik och motsvarande ekonomisk statistik.

Inom NR görs jämförelser av olika variabler över tiden i form av tidsserier. Det är därför angeläget att uppgifterna i RS är granskade på så sätt att utvecklingstal mellan åren tas fram och kontrolleras.

För att NR löpande ska kunna bedöma kvaliteten på RS så borde också en kvalitetsdokumentation tas fram. Innehållet i en sådan dokumentation skulle bl.a. beskriva vilka uppgifter som kan anses tillförlitliga och vilka variabler som borde användas med försiktighet. Dokumentationen skulle också innehålla förklaringar till stora förändringar. Förklaringar till huruvida en förändring beror på alla kommuner eller enstaka kommuner är information som skulle kunna komma till nytta vid bearbetningarna i NR samt om förändringen ska ses som en trend eller inte.

4.2 Befintlig kvalitet i RS

4.2.1 Innehåll

I RS efterfrågas mycket detaljerade uppgifter från kommunerna och sambanden i undersökningen är ibland komplexa. Innehållsmässigt finns ett stort informationsvärde i statistiken, då det finns tillgång till många variabler både med avseende på kostnadslag och verksamheter. Innehållet är alltså omfattande och det krävs handpåläggning i kommunerna för att leverera ett fullständigt RS. Detta indikerar att uppgiftslämnarbördan är stor.

Med den stora detaljrikedomen i innehållet kan en användare dock förledas att anta att kvaliteten är mycket hög. Det är därför viktigt för den vidare användningen av statistiken att det finns en medvetenhet om vilka brister som finns i statistiken.

4.2.2 Tillförlitlighet

Den rådande uppfattningen bland statistikanvändare är att tillförlitligheten successivt har höjts alltsedan 1995 då nuvarande blankett infördes. Allteftersom intresset för nyckeltalsjämförelser har ökat, har också kommunerna strävat efter att lämna mer rättvisande uppgifter. Sett till antal granskningskontroller som faller ut när uppgifterna kommer till SCB, har tillförlitligheten successivt ökat och blanketten är bättre genomarbetad än tidigare.

Uppgifterna i resultaträkningen och balansräkningen anses hålla mycket hög kvalitet. Uppgifter som har fördelats på olika verksamheter i driftredovisningen bedöms däremot som mer osäkra.

Fler aspekter pekar dock på att RS har god tillförlitlighet. Jämfört med många andra statistiska undersökningar finns det inga brister med täckning av rampopulationen i RS som helt enkelt utgörs av samtliga Sveriges primärkommuner. I statistiksammanhang föreligger alltså en idealsituation och de vanligt förekommande osäkerhetskällorna i form av ramtäckningsbrister och bortfall finns inte i RS.

Det finns ändå andra osäkerhetskällor som kan påverka statistiken i form av mätfel och/eller bearbetningsfel och som vi inte helt kan bortse från för RS vidkommande. Det kan finnas en mängd skäl till mätfel, t.ex. att blankettfrågan inte passar ihop med uppgiftskällans bokföring, frågan är oklart formulerad, uppgiftslämnare kan vara slarviga, osv. Mätfel kan bidra till osäkerheten såväl på ett systematiskt som på ett tillfälligt sätt. I det första fallet medför mätfelet även skevhet eller bias då det uppstår en avvikelse mellan det som man vill mäta och det som blir mätt. Det senare fallet med tillfälliga eller slumpmässiga mätfel orsakar inte skevheter men osäkerheten ökar likväl.

Mätning av RS

Under hösten 2007 skickade SCB ut en enkätundersökning till uppgiftslämnarna i kommunerna med syfte att få synpunkter på hur en tidigareläggning av statistiken skulle kunna åstadkommas. Svaren från denna undersökning visade att uppgiftslämnarna anser att verksamhetsindelningen var särskilt svår att fördela ekonomiska uppgifter på. Den utgör också ett reellt hinder för att lämna in statistiken inom utsatt tid. Uppgifter i kommunernas ekonomisystem är inte fördelade på den verksamhetsnivå som SCB efterfrågar och de måste således räknas om och fördelas ut av uppgiftslämnaren. Detta görs idag på olika sätt ute i kommunerna och det är svårt att närmare bedöma vilken tillförlitlighet som uppnås. Det finns en tveksamhet till kvaliteten i RS redan i uppgiftslämnarledet. Detta är naturligtvis problematiskt för användarnas tilltro till statistiken samt för den vidare användningen av den.

Många uppgiftslämnare kommenterade också att den begärda verksamhetsindelningen inte heller på ett korrekt sätt speglar hur

kommunen är organiserad vilket gör fördelningarna ännu svårare. Det är därför inte förvånande att de socialchefer och skolchefer som under hösten 2008 svarat på utredningens nyttoenkät även de ansåg att statistiken endast delvis speglar verkligheten. Det existerar också olika ”verkligheter” praktiskt taget i varje kommun eftersom kommunerna har rätt att bestämma hur de ska organisera sina verksamheter.

De mätfel som uppkommer är svårbedömda. Utan att göra särskilda studier tillsammans med några utvalda kommuner är det inte möjligt att närmare kvantifiera dessa. På SCB finns erfarenhet av att utföra s.k. kognitiva studier med uppgiftslämnare för att upptäcka fel i förståelse av en blankett och andra fel som kan hänföras till uppgiftslämnandet. Studier av det här slaget genomförs med observation av, och fördjupningsfrågor till, uppgiftslämnaren. Sådana intervjuer kan ge värdefull information som kan leda till förbättringar av mätinstrumentet för att undvika mätfel.

Bearbetning av RS

I nuläget granskas RS utifrån inbyggda kontroller som finns i Excel-arket. Dessa kontroller bygger på sambands- och differenskontroller mellan de olika avdelningarna i blanketten. Granskningen utgår även ifrån de nyckeltal som redovisas i VKV. Om andra nyckeltal eller uppgifter väljs ut för jämförelser som inte följer denna struktur, så kan det finnas kvalitetsbrister eftersom granskningen inte sker på denna nivå.

4.2.3 Aktualitet

Behovet av bättre aktualitet med RS har lyfts fram som ett angeläget kvalitetsområde i olika sammanhang bl.a. i Utredningen om översyn av den ekonomiska statistiken.¹ SCB har sedan 2007 fått extra anslagsmedel för att bl.a. driva projektet Upps snabbning av kommunernas finanser. Projektet har kunnat uppvisa en del positiva resultat vad gäller inlämningstider för RS-blanketten och publicering av uppgifter från insamlingen, om jämförelse sker några år bakåt i tiden. Projektet har lagt fram förslag till en handlingsplan för det framtida arbetet i frågan. SCB avser att under 2009 bl.a.

¹ Utveckling och förbättring av den ekonomiska statistiken (SOU 2002:118).

arbeta mer aktivt med storstadskommunerna, Stockholm, Göteborg och Malmö. Tidigare har storstadskommunerna kommit in med sitt RS till SCB så pass sent att en tillfredsställande granskning inte hunnits med vilket leder till bearbetningsfel. Detta är särskilt allvarligt då kvarstående fel och därmed tillförlitligheten påverkas såväl för de enskilda kommunerna som för rikstotalen eftersom dessa kommuner storleksmässigt är så betydande.

Som tidigare framhållits i föregående avsnitt om tillförlitlighet utgör också mätsvårigheter ett reellt hinder för att lämna in statistiken inom utsatt tid.

4.2.4 Jämförbarhet och sammanvändbarhet

En fullständig jämförbarhet över tid och mellan grupper kräver att uppgiftslämnare i olika kommuner redovisar på samma sätt. Vissa kända svårigheter finns, förutom de som tidigare nämnts om fördelning av kostnader på olika verksamheter. Ett sådant exempel avser kapital- och lokalkostnader eftersom det i Lagen om kommunal redovisning inte finns några klara regler för hur de skall beräknas. Ett annat exempel är att kommunerna har olika redovisningsprinciper gällande fördelning av gemensamma kostnader samt vid redovisning av interna poster.

För att kommuner och andra statistikanvändare ska kunna följa upp sin verksamhet på ett bra sätt samt även jämföra sig med andra kommuner med hjälp av nyckeltal krävs att det finns konsistens i definitioner och mättdpunkter mellan verksamhetsstatistik och ekonomisk statistik, något som det finns brister med idag.

4.2.5 Tillgänglighet och förstälighet

Idag finns en mycket detaljerad publicering av statistik över kommunernas ekonomi. All ekonomisk statistik avseende enskilda kommuner är offentligt material. Mycket finns tillgängligt helt gratis i olika databaser, t.ex. Statistikdatabasen på SCB, Skolverket, Socialstyrelsen, WebOr som finns på SKL, Kommundatabasen (KDB) som drivs av Rådet för främjande av kommunala analyser, m.fl. Statistikanvändare har också möjlighet att ta del av hela RS, för varje enskild kommun, eftersom detta finns tillgängligt för beställning via en fil från SCB. Även Kommun-Bas och RS-hand-

böckerna finns lättillgängliga för att öka förståeligheten av statistiken. Den stora tillgängligheten av RS främjar idag användningen av statistik för analyser av kommunernas ekonomi.

Sammanfattningsvis kan man säga att det innehållsmässigt finns en stor detaljrikedom i RS vilket tillsammans med bra tillgänglighet ger möjligheter till omfattande analyser för statistikanvändarna. Tillförlitligheten har blivit bättre genom åren, dock finns det mät-svårigheter i vissa delar av RS som ger en osäkerhet i användningen av dessa delar. Aktualiteten har blivit bättre genom åren men det kvarstår problem för många kommuner att lämna uppgifter inom utsatt tid vilket också påverkar den vidare användningen. Aktualiteten påverkas av den stora omfattningen och komplexiteten i undersökningen och sannolikt också av de mätsvårigheter som finns i delar av RS. Jämförbarheten och sammanvändbarheten påverkas också negativt av mätsvårigheterna eftersom uppgifterna tas fram och definieras på olika sätt av uppgiftslämnarna.

5 Ett renodlat och tydligare RS

I detta avsnitt beskriver vi hur RS skulle kunna renodlas samt också göras tydligare. Åtgärder som presenteras i detta avsnitt är förmodligen enklare att införa och ligger närmare till hands än de åtgärder som följer i avsnitt 6 där en förändrad metodansats diskuteras. Renodlingarna och förtydligandena syftar naturligtvis också på att förbättra tillförlitligheten i RS.

5.1 En förändrad helhetsstruktur utifrån NR:s behov

RS består idag av en rad olika delar. Driftredovisning, specificering av driftredovisning, investeringsredovisning, resultaträkning, finansieringsanalys, balansräkning, externa utgifter och inkomster samt avdelningarna för pedagogisk verksamhet respektive vård och omsorg. RS är en komplex enkät där sambanden mellan delarna inte alltid är helt klara. NR har mycket starka krav på konsistens mellan delarna i enkäten eftersom delarna används till olika beräkningar. Ett exempel på det är den EDP-rapportering² som

² Excessive Deficit Procedure (EDP) är en rapportering som sker två gånger per år till EU (Council Regulation (EC) No 3605/93). Syftet med den rapporteringen är att bedöma om Sverige uppfyller de s.k. konvergenskriterierna enligt Maastrichtöverenskommelsen.

utförs av NR där både resultaträkningen och externa inkomster och utgifter används. I rapporteringen jämförs årets resultat i resultaträkningen med det finansiella sparandet, som bygger på externa inkomster och utgifter. Om inte grundmaterialet i RS stämmer så är det mycket svårt att förklara skillnaderna. Det finns granskningskontroller som ska säkerställa att delarna stämmer med varandra. Problemet med kontrollerna är bl.a. att de bygger på finansieringsanalysen, som är svår både för kommuner och användare. Eftersom det endast finns en rekommendation kring finansieringsanalysens uppbyggnad medför det att det är svårt att begära in en standardiserad finansieringsanalys. De som arbetar med NR upplever att det finns risk att kommuner justerar uppgifterna i finansieringsanalysen för att på det sättet klara av granskningskontrollerna. NR behöver inte finansieringsanalysen i sin helhet utan efterfrågar bara ett fåtal variabler från den. Dessa uppgifter skulle kunna flyttas till andra delar i enkäten alternativt fungera som självständiga frågor.

Ett annat problem med konsistensen i RS är att NR efterfrågar periodiserade uppgifter dvs. kostnader och intäkter som tillhör mättidpunkten, vilket inte är samma sak som betalningsströmmar. Det kan föreligga missförstånd kring detta eftersom begreppet utgifter används i externa utgifter.

Förslag på enkät

För att underlätta konsistensen i enkäten föreslås att enkäten byggs upp med utgångspunkt från resultaträkningen dvs. att resultaträkningen är ramen för vad som ska fördelas och specificeras ytterligare. Fördelen med den ansatsen är att enkäten förhoppningsvis får en enklare struktur och att finansieringsanalysen kan tas bort. RS skulle då bestå av två delar. Den första delen skulle bestå av resultaträkning och balansräkning samt specifikationer till dessa. Specifikationerna skulle vara kopplade till Kommun-Bas, kontoplanen för kommunernas externa redovisning. Den första delen skulle vara ganska enkel att ta fram för kommunerna via rapportuttag, förutsatt att Kommun-Bas används. Den andra delen av RS skulle innehålla ekonomiska data fördelade på verksamhet eller motpart samt de uppgifter som idag efterfrågas i pedagogiska samt vård- och omsorgsavdelningarna. Det är viktigt att den andra delen är kopplad till resultaträkningen, så att de båda delarna hänger ihop.

Att dela upp enkäten i två delar möjliggör två olika insändningsdatum om så önskas. Den första delen borde vara enklare att fylla i och skulle kunna skickas in tidigare. Den skulle innehålla tillräckligt med uppgifter för att kunna räkna fram ett preliminärt finansiellt sparande och konsumtionsutgifter i NR.

Principskiss över de olika delarna i RS

Innehåll del 1:

- Resultaträkning (kommun och koncern)
- Balansräkning (kommun och koncern)
- Specificering av verksamhetens intäkter
- Specificering av verksamhetens kostnader
- Specificering av skatteintäkter
- Utjämningsystemet och generella statliga bidrag (avgifter och bidrag)
- Specificering av finansiella intäkter
- Specificering av finansiella kostnader

Innehåll del 2:

- Driftredovisning
- Motpartsredovisning
- Investeringsredovisning
- Pedagogisk verksamhet
- Vård och omsorg

Innehåll del 1

Utseendet på resultaträkningen skulle i stort se ut som i dag, med undantag för att vissa däravposter, t.ex. förändring av pensionsavsättningen, flyttas över till specifikationerna istället (se bilaga 1)³. Resultaträkningen ska så långt som möjligt se ut som kommunernas egen och den ska utgöra ramen för vad som sedan ska specificeras ytterligare. I NR används inte koncernuppgifter, men för jämförelseperspektivet måste dessa uppgifter samlas in även i fortsättningen.

³ Den bilaga som texten refererar till finns inte med här av utrymmesskäl. Textens sakinnehåll framgår likväl, och för den fortsatta hanteringen hänvisas till rapportens författare för att ta del av bilagan ifråga.

Balansräkningen skulle se ut som i dagens RS. Här krävs dock ett samarbete med finansräkenskaperna på SCB för att säkerställa att deras behov täcks. För koncernen föreslås en minskning av uppgifter som kommunerna behöver fylla i. Koncernens uppgifter används enbart för jämförelseperspektivet och där används främst summarader, därför skulle 24 celler kunna tas bort i balansräkningen för koncernen. I RS ingår idag ett antal kompletteringsuppgifter till balansavräkningsavsnittet. Dessa uppgifter borde genomgå en översyn i syfte att ta bort uppgifter om ingen användning eller kund finns.

Specifikationen över verksamhetens intäkter skulle innehålla delar av det som efterfrågas i externa inkomster idag. När det gäller raderna i externa inkomster som avser försäljning av tillgångar är förslaget att de flyttas till investeringsredovisningen. I övrigt ser vi att raden för förrättnings- och granskningsavgifter kan tas bort.

Specifikationen över verksamhetens kostnader skulle omfatta delar av det som efterfrågas i externa utgifter idag. Det finns några uppgifter som eventuellt skulle kunna tas bort t.ex. bränsle, energi och vatten, livsmedel, kontorsmateriel, transporter, självrisker. Innan några uppgifter tas bort bör diskussion ske i samrådsgruppen för kommunal finansstatistik. Det bör också ske en översyn över de modeller som används för att ta fram produktgrupper i NR-beräkningarna så att inte uppgifter tas bort som sedan visar sig vara användbara. Både för specifikationen av verksamhetens intäkter och kostnader skulle en översyn kunna göras över vilka variabler som behövs årligen alternativt intermittent. För produktgruppsberäkningarna kan det tänkas att detaljeringsgraden borde vara finare i dessa specifikationer men att uppgifterna inte nödvändigtvis måste efterfrågas varje år. Ett annat alternativ vore att använda sig av ett urval av kommuner till dessa specifikationer. Precis som för verksamhetens intäkter skulle de rader som avser kostnader för investeringar tas bort och flyttas till investeringsredovisningen.

Specifikationen om skatteintäkter och utjämningsystem är uppgifter som förprintas idag. Förslaget innebär således bara att de förprintas i en separat specifikation istället för som idag under externa inkomster och utgifter. Specifikationen av finansiella intäkter och kostnader skulle innehålla uppgifter från externa inkomster och utgifter samt resultaträkningen och de skulle specificeras per kontogrupp utifrån NR:s krav. Extraordinära intäkter och kostnader specificeras direkt i resultaträkningen i form

av däravposter, men dessa skulle också kunna efterfrågas i specifikationer.

Innehåll del 2

Förslaget till den andra delen i RS är inte lika konkret som till den första delen. Denna del är mer komplex såtillvida att vi inte på samma sätt kan stödja oss på Kommun-Bas. RS behöver dessutom en metodutveckling avseende driftredovisningen (se avsnitt 6) samt en genomgång av innehållet i avdelningarna pedagogisk verksamhet och vård och omsorgs kontra driftredovisningen, om SCB tar över helhetsansvaret.

När det gäller driftredovisningen så är NR:s önskemål att antalet verksamheter är kvar. Det finns enstaka verksamheter inom t.ex. block 2 som skulle kunna slås ihop. NR har krav på sig att beräkna konsumtionen och dess delar per ändamål enligt nu gällande EU-direktiv och som underlag används driftredovisningen. Varje verksamhetsområde i driftredovisningen är klassat till ett eller flera ändamål. Flera verksamheter kan vara kopplade till samma ändamål, men eftersom NR också har krav på sig att beräkna volymmått på detaljerad nivå så är det inte helt enkelt att slå ihop verksamheter. Om det finns rader som borde modifieras på grund av att verksamheten/förutsättningarna har ändrats ute i kommunerna bör en diskussion tas tillsammans med företrädare för NR om hur detta kan lösas på bästa sätt. När det gäller kolumner i driftredovisningen så kan eventuellt en förenkling göras avseende kostnader, men inte för intäkterna.

Motpartsredovisning behövs för NR-beräkningar för att t.ex. ta fram sociala naturaförmåner och ekonomiska flöden mellan sektorer. Det är dock inte säkert att uppgifterna behövs på den detaljeringsnivå som redovisas idag. NR använder idag motpartsredovisningen från specifikationen av driftredovisningen samt från avdelningen pedagogisk verksamhet. Om kommunerna inte själva har användning av motpartsredovisning så kan man misstänka att kvaliteten är mindre bra. Därför är NR:s förslag att motpartsredovisningen ses över och om möjligt förenklas utifrån NR:s krav. Metodstudier borde göras över en längre tidsperiod för att se över detaljeringsgraden alternativt om ett urval kan användas.

Investeringsredovisningen ska som idag fördelas på verksamheter. Här behövs en ämnesmässig genomgång över vilka

investeringsbegrepp som ska användas. Vi har idag problem med helhetsstrukturen för att RS blandar investeringsuppgifter med driftredovisning i externa utgifter och inkomster. Principen borde i framtiden vara att renodla begreppen så att verksamhetens intäkter och kostnader inte innehåller investeringsbegrepp. Detta låter sig inte genomföras utan en översyn, då det finns konton som husbyggnadsentreprenader och anläggningsarbeten samt krav från NR på att redovisa inventarier med en livslängd på över ett år, som ytterligare komplicerar bilden. Dessutom måste översynen ta hänsyn till kommunernas produktion i egen regi samt deras exploateringsredovisning. Översynen skulle kunna innebära att vissa konton i Kommun-Bas tas bort eller ändras innebörd. Därför bör översynen ske i nära samarbete med kontoplanegruppen, vars deltagare diskuterar sådana nyheter inom redovisningsområdet som kräver nya konton i Kommun-Bas. Gruppen består av representanter från SCB, SKL och ett antal kommuner och landsting.

När det gäller uppgifterna i avdelningarna vård och omsorg samt pedagogisk verksamhet så ser NR att de flesta uppgifterna behövs men att en anpassning till enkäten i sin helhet bör göras avseende struktur och begrepp vilket skulle underlätta användningen av uppgifterna.

Avdelningen om kommunägda företag, som idag redovisas i RS innehåller en inventering av kommunägda företag i kommunerna. Dessa uppgifter efterfrågas av användare, men det bör prövas om det är det bästa sättet att samla in dessa uppgifter på.

5.2 En förändrad helhetsstruktur till följd av utredningens förslag

Uppgifter i vård och omsorg samt pedagogiska avdelningarna samlar SCB i dagsläget in åt andra statistikansvariga myndigheter, Socialstyrelsen och Skolverket. Idag finns olika strukturer i de olika avdelningarna som snarare speglar själva statistikansvaret i stället för att optimera helhetsstrukturen. I nuläget när ansvaret är fördelat mellan myndigheterna är avdelningarna olika uppbyggda:

- med avseende på kolumner och rader,
- kalkylmässigt med blandade ansatser (vad gäller specificering av uppgifter uppifrån och ned, eller nedifrån och upp),
- med avseende på detaljeringsgrad på efterfrågade uppgifter,

- med avseende på kostnadsdefinitioner och andra begrepp,
- med avseende på granskningen.

Hela undersökningen skulle kunna göras mer logisk och sammanhållen strukturmässigt, utan att jämförelseperspektivet gick förlorat. Det skulle vara värt att pröva om olika avdelningar som tidigare har varit uppdelade mellan olika statistikansvariga myndigheter skulle kunna integreras med varandra. SCB anser alltså att utredningens förslag att ett helhetsansvar ges till SCB för den ekonomiska statistiken för kommunsektorn främjar ett renodlat och tydligare RS i fler avseenden. Ett arbete med en förändrad struktur skulle göras i samråd med Socialstyrelsen, Skolverket och SKL.

Vidare vad det gäller innehållet i RS föreslår SCB att det görs en kartläggning av övriga användarönskemål om statistiken innan RS förändras. Här bör även en kartläggning ske av den verksamhetsstatistik som kopplas till den ekonomiska statistiken med avseende på konsistens i definitioner och mättidpunkter. Detta arbete skulle kunna samordnas av SCB och bör genomföras så snart som möjligt.

5.3 Tydligare vägledning för verksamhetsindelad statistik i RS

Idag trycks årligen tre handböcker för att ge uppgiftslämnarna i kommunerna en vägledning vid ifyllandet av RS. Upplägget med handböcker följer i stort strukturen på statistikansvaret samt även till viss del hur uppgiftslämnandet sker i många kommuner med olika kontaktpersoner för de olika blankettavdelningarna, centralt i kommunen respektive ute på förvaltningarna. Handböckerna har byggts upp under åren av de tre statistikansvariga myndigheterna (SCB, Socialstyrelsen och Skolverket). Där finns kopplingar till kontoplanen, Kommun-Bas, vad det gäller kontoslag samt till den internationella standarden för klassificering av offentliga verksamheter, Classification of the Functions of Government (Cofog). Denna klassificering styr också NR-beräkningarna. Det är denna indelning i verksamheter som kommunerna upplever är svår att fördela kostnader på. SCB får också en hel del frågor under insamlingsperioden från uppgiftslämnarna om hur verksamheter ska redovisas där en tydlig instruktion saknas. Handböckerna kan förbättras i detta avseende.

SCB föreslår att det tillsammans med SKL och i samråd med övriga statistikansvariga myndigheter arbetas fram en exempel-samling liknande det som finns för landstingens RS. Produktion av landstingens RS har under en lång tid gjorts av SKL (tidigare Landstingsförbundet), till skillnad mot kommunernas RS som har gjorts på SCB. Konsekvenserna är att anvisningarna för de två undersökningarna har utvecklats på olika sätt. I båda fallen har NR:s krav beaktats men uppläggen och utseendena är helt olika. En översyn behöver därför göras av båda uppsättningarna med syfte att samordna, harmonisera strukturen och därigenom ge tydligare vägledning till både kommuner och landsting för rapportering enligt sina respektive räkenskapsammandrag.

SCB vill också väcka förslag om att SKL leder ett arbete med att se över den nuvarande verksamhetsindelningen och göra ändringar vid behov. Den nuvarande verksamhetsindelningen har gällt sedan nuvarande RS tillämpades (1995) och SCB bedömer att det skulle vara en fördel för statistikens kvalitet i fler avseenden med en aktualisering bl.a. i driftredovisningen, där kostnader delas upp per verksamhet. SCB får många förfrågningar från kommunerna angående olika verksamheter som inte passar in i nuvarande indelning. Exempel på detta är en verksamhet som i en del kommuner kallas lärcentrum, där erbjuds studie- och yrkesvägledning, möjlighet till validering av utländska meriter samt olika kurser, de flesta på distans hos externa utbildningsanordnare. Det kan vara studier i t.ex. komvux, Kvalificerad yrkesutbildning eller universitetsstudier. Kommunerna erbjuder också de studerande lokaler att vistas i och tillgång till lärare i olika ämnen, vilka inte är knutna till en viss utbildningsanordnare, utan är anställda av kommunen. Denna typ av utbildningsverksamhet är mycket svår att få in i räkenskapsammandragets verksamhetsindelning. Det är viktigt att olika intressenter, inklusive SCB, medverkar i en eventuell översyn av den nuvarande verksamhetsindelningen då kopplingar till den officiella statistiken är viktiga att beakta, exempelvis kopplingar till den tidigare nämnda internationella standarden, Cofog, för nationalräkenskapernas räkning.

Kommuner använder sig av olika modeller och följer idag olika rutiner för att fördela kostnader på de efterfrågade verksamheterna. Verksamhetsstatistiken används alltså i flera led i statistiken, dels för att fördela kostnader i uppgiftslämnarledet med hjälp av olika hjälpmedel och dels inom den nya metoden för fastprisberäkning av offentlig konsumtion inom NR. För att få en helhetsbild över

den inverkan som verksamhetsuppgifterna får för helheten föreslår SCB att en fullständig metodöversyn görs vad gäller användningen av verksamhetsstatistiken för att beräkna kommunal konsumtion dvs. från inlämningen av RS fram till NR-beräkningarna. Detta i syfte att kunna undanröja risk för eventuella kalkyl- och modellmässiga fel i statistiken. En sådan översyn kan komma att påverka hur SCB instruerar och styr kommunerna att arbeta med drift-redovisningen.

5.4 En mer ändamålsenlig granskning

I nuläget granskas RS utifrån kontroller som finns inbyggda i Excel-arket. Uppgiftslämnaren kan redan vid besvarandet av enkäten se kontrollerna genom att felen signaleras direkt. Alla kontroller sammanfattas i en kontrollista och ett kontrollblad som SCB utgår ifrån vid granskning. Granskningen av RS utgår till stor del ifrån de nyckeltal som redovisas i VKV. Om andra nyckeltal eller uppgifter väljs ut för jämförelser som inte följer denna struktur kan det finnas kvalitetsbrister eftersom granskningen inte sker på denna nivå. RS behöver genomgå en ordentlig granskningsöversyn där man tar hänsyn till fler syften.

Granskningsprocessen i RS kan teoretiskt delas upp i olika moment:

- En uppgiftslämnargranskning, där uppgiftslämnaren själv kontrollerar sina uppgifter och ser till att RS är konsistent.
- En produktionsgranskning som sker vid SCB där utredning sker av de variabler och objekt som flaggas av ett granskningsprogram.
- En outputgranskning av allt material som är insamlat och bearbetat till tabeller o.dyl. för kontroll av att inga stora misstag har gjorts i de tidigare processerna.

Uppgiftslämnargranskningen skulle som idag kunna innehålla kontroller som tar hänsyn till jämförelseperspektivet samt konsistenskontroller. Det är dock alltid ur uppgiftslämnarperspektiv en avvägning hur mycket av kontroll arbetet som ska utföras av uppgiftslämnaren.

Produktionsgranskningen skulle kunna kontrollera att kommunerna fullföljt sin uppgiftslämnargranskning. Dessutom skulle

produktionsgranskningen kunna granska uppgifters utveckling över tid. Den skulle också med fördel innehålla selektiv granskning för de uppgifter som NR använder sig av. Selektiv granskning i dess enklaste variant innebär att kommunerna rangordnas efter vilken påverkan de har på de viktigaste slutresultaten. Tanken är att bara de kommuner och uppgifter som har stor betydelse för slutresultatet ska granskas.

I outputgranskningen skulle man kunna använda sig av grafisk granskning. Grafisk granskning är en friare form av granskning där man med diagram och tabeller kan ta ut en eller flera variabler ur RS fördelat på kommuner alternativt tidsperiod. Granskningen har mer karaktären av analys. Analysen är subjektiv och ses som ett komplement till övrig granskning. Den grafiska granskningen har betydelse för att kunna utreda de felsignaler som fås från selektiv granskning, och borde således vara ett bra grundläggande verktyg för att granska RS.

Ur NR:s perspektiv skulle kraven på bättre granskning av bl.a. utvecklingstal och konsistens kunna rymmas i den granskningsprocess som beskrivits ovan.

6 Några metodansatser med syfte att minska uppgiftslämnararbetet i kommunerna

6.1 Nyckelansatsen

Idag samlas mycket detaljerade uppgifter in från samtliga kommuner. I den följande texten diskuteras några idéer om hur kommunkollektivet som helhet skulle kunna lämna färre uppgifter utan nämnvärd försämring av statistikens tillförlitlighet vad det gäller rikstotaler. En ansats har analyserats med hjälp av historiska RS-data för att ge underlag till en bedömning av dess realism. Diskussionen avgränsas till driftredovisningen eftersom den upplevs som svårast för kommunerna med tanke på den fina verksamhetsindelningen. Driftredovisningen är strukturerad blockvis där verksamheterna redovisas radvis, kostnader och intäkter redovisas

kolumnvis i matrisen, se vidare i bilaga 2.⁴ Blockindelningen för kommunens egentliga verksamhet ser ut enligt följande:

- Block 1. Politisk verksamhet
- Block 2. Infrastruktur, skydd m.m.
- Block 3. Kultur och fritid
- Block 4. Pedagogisk verksamhet
- Block 5. Vård och omsorg
- Block 6. Särskilt riktade insatser

Följande bild visar på ett skissartat sätt hur kostnader kan fördelas olika inom ett specifikt verksamhetsblock. De gråmarkerade kolumnerna utgör en väldigt stor andel av de totala kostnaderna.

| Verksamhet | Kostnadslag | | | | | | Kostnad Total |
|------------------|-------------|---|---|---|----------------|---|---------------|
| | A | B | C | D | E ^o | F | |
| Vht 1 | | | | | | | |
| Vht 2 | | | | | | | |
| Vht 3 | | | | | | | |
| Vht 4 | | | | | | | |
| Total Vht | | | | | | | |

Om kostnaderna för ett visst block uppvisade mönster liknande ovanstående skiss skulle en idé kunna vara att man från samtliga kommuner endast samlar in uppgifter till de gråmarkerade kolumnerna som står för en stor andel av de totala kostnaderna. Övriga celler skulle beräknas med hjälp av de insamlade uppgifter och någon form av schablon/nyckel. Hur skulle en sådan tänkt nyckel konstrueras? Om ingen insamling sker i RS av de poster som ska schablonskattas måste underlaget till schabloner/nycklar hämtas från historiska RS-data (från den tid då fullständig insamling gjordes) eller om möjligt från externa register eller andra externa källor av något slag.

Det skulle möjligtvis fungera inom vissa få block men mönstret visar sig vara mera komplicerat inom många block. I exempelvis block 2 Infrastruktur, skydd m.m. finns flera dominerande kost-

⁴ Den bilaga som texten refererar till finns inte med här av utrymmesskäl. Textens sak-innehåll framgår likväl, och för den fortsatta hanteringen hänvisas till rapportens författare för att ta del av bilagan ifråga.

nadsslag som varierar mellan de olika verksamheterna/raderna liknande skissen nedan. De gråmarkerade beloppen visar de kostnadsslag som tillsammans avseende tidigare år stått för mellan 80–90 % av de totala kostnaderna för respektive verksamhet/rad.

| Verksamhet | Kostnadsslag | | | | | | Kostnad Total |
|------------------|--------------|---|---|---|------------|---|---------------|
| | A | B | C | D | E α | F | |
| Vht 1 | | | | | | | |
| Vht 2 | | | | | | | |
| Vht 3 | | | | | | | |
| Vht 4 | | | | | | | |
| Total Vht | | | | | | | |

Det enda tydliga och generella mönster som visar sig är att löner är en dominerande post inom nästan alla block och verksamheter. I övrigt framträder en ganska splittrad bild. Den splittrade bilden gör det svårt att ta fram gemensamma, effektiva och tillförlitliga fördelningsnycklar.

För att den ansats som skisserats, det vill säga insamling av några få dominerande kostnadsposter och schablonberäkning av övriga poster med fördelningsnycklar, ska fungera tillfredsställande måste det finnas ett tydligt mönster av några få dominerande kostnadsslag (kolumner) och verksamheter (rader). Vi har analyserat samtliga ovannämnda block med hjälp av rikstotaler från RS för de senaste nio åren. Vi anser inte att de nödvändiga förutsättningarna föreligger för att metoden, i den form som den hittills beskrivits, ska fungera tillfredsställande.

6.2 Några tänkbara modifieringar inom ramen för nyckelansatsen

I det förra avsnittet berördes kortfattat frågan om vilket empiriskt underlag man kan ha för de fördelningsnycklar som skulle användas för att schablonskatta de kostnadsposter som i framtiden inte skulle samlas in i RS.

Underlag som är teoretiskt möjliga att använda är historiska RS-data från den tid då alla kommuner lämnade fullständiga uppgifter eller uppgifter från något externt register eller annan extern källa.

Möjligheten att använda externa källor ser inte ut att vara genomförbart eftersom vare sig SCB eller någon annan myndighet har tillgång till samtliga kommuners bokslutsuppgifter.

Att använda historiska data från RS skulle naturligtvis vara en fullt möjlig metod. Ett problem är dock att man inte kan leva på samma historiska datamängd hur länge som helst. Efter några år måste en uppdatering ske. Det innebär att man skulle behöva gå ut med ett fullständigt frågeformulär intermittent, kanske vart tredje eller vart femte år. Ett stort antal personer ute i kommunerna skulle då vara "nybörjare" på uppgiften att besvara den fullständiga och komplexa RS-enkäten. Det innebär sannolikt krav på omfattande utbildningsinsatser. Upplägget skulle med stor sannolikhet påverka statistikens kvalitet på ett negativt sätt.

Därför har ytterligare några uppslag diskuterats:

- Alla stora kommuner (storleksgräns har inte specificerats) och ett stickprov av mindre kommuner får besvara ett fullständigt årligt RS.
- Alla stora kommuner får årligen besvara ett fullständigt RS medan samtliga övriga kommuner får besvara ett mindre antal frågor efter de mönster som diskuterades i avsnitt 6.1.

Det finns olika sätt att avgränsa större kommuner från de mindre. Ett sätt är med hänsyn taget till folkmängden i kommunen. Ett annat sätt är med hjälp av det aktuella årets inkomster av skatter och generella bidrag/utjämning som är kända långt innan RS skickas ut. Nettot av preliminära skattemedel och utfallet av den kommunalekonomiska utjämningen skulle kunna fungera som sorteringsvariabel och ge ett underlag för var gränsen kan dras för stora kommuner. De preliminära skattemedlen är en produkt av skatteunderlag och skattesats. Skatteunderlaget fångar upp skillnader i folkmängd och skattekraft. Skattesatsen fångar upp skillnader i verksamhetens omfattning dels i gränsdragningen mot landstinget och dels förekomsten av verksamheter i bolagsform. Om man sedan justerar skattemedlen med det som tillförs genom utjämningen så får man ett bättre mått på stora och små kommuner som dessutom är mer flexibelt och inte lika precist som folkmängdsgränsen.

Det skulle ur statistisk methodsynpunkt vara fullt möjligt att genomföra den första varianten (med stickprov). Möjlighet finns naturligtvis också att stratifiera stickprovet efter t.ex. kommun-

grupper för att det ska bli mer representativt. För närvarande pågår en utredning av kvartalsenkäten på SCB. Syftet är att effektivisera den urvalsdesign som för närvarande används, där endast de 80 största kommunerna besvarar enkäten.

Stickprovsvarianten är dock inte utan problem. Det är en sak att små kommuner som råkat ingå i stickprovet ombeds att under några år besvara kvartalsenkäten som är en mindre undersökning. Man kan knappast av rättviseskäl kräva att de små kommunerna som råkat ingå i ett stickprov för RS ska vara med i många år. Det skulle också innebära att många kommuner får initiala problem med inläring och inarbetande av rutiner i samband med urvalsbyten. Detta problem uppstår också om man inte bestämmer sig för en statisk gräns för att skilja stora och små kommuner åt.

Den sistnämnda ansatsen – fullständig enkät till stora kommuner och liten enkät till övriga – har vi i nuläget (och under den begränsade tid som stått till förfogande) bedömt som den mest intressanta att gå vidare med för en mer detaljerad analys.

6.3 Förenklad enkät till små kommuner

6.3.1 Generell beskrivning av ansatsen

Ansatsen innebär, som skisserats i föregående avsnitt, att de största kommunerna besvarar en fullständig RS-enkät medan övriga kommuner lämnar en sorts ”ramuppgifter” per block som utgör en förenklad enkät. Rikstotaler med detaljerade uppgifter till NR och övriga statistikanvändare tas fram för hela populationen med hjälp av blockvisa nycklar. Ett visst block av kommunala verksamheter – infrastruktur och skydd, kultur och fritid, pedagogisk verksamhet etc. – delas i RS-enkäten upp efter ett antal specifika verksamheter som utgör rader i uppställningen av driftredovisningen. Kolumnerna utgörs av kostnadsslag – externa kostnader för varor, entreprenader, lokalhyror etc. De blockvisa nycklarna ”kalibreras” mot kostnadsslagen och verksamheterna. Underlaget för att skapa fördelningsnyckeln inom blocken utgörs av de uppgifter som samlas in från de stora kommunerna. Enligt nedanstående exempel fyller stora kommuner i uppgifter för samtliga celler inklusive de gråmarkerade. Små kommuner redovisar uppgifter för de X-markerade cellerna.

Exempel på efterfrågade ”ramuppgifter” från små kommuner

| Verksamhet | Kostnadsslag | | | | | | Kostnad Total |
|------------------|--------------|----------|----------|----------|----------------|----------|------------------|
| | A | B | C | D | E ^a | F | |
| Vht 1 | X | | | | | | X |
| Vht 2 | X | | | | | | X |
| Vht 3 | X | | | | | | X |
| Vht 4 | X | | | | | | X |
| Total Vht | X | X | X | X | X | X | X |

En mera teknisk beskrivning av den studerade nyckelansatsen redovisas i bilaga 3.⁵

6.3.2 Avgränsning av stora och små kommuner

Ett test gjordes med en avgränsning av stora kommuner vid 50 000 invånare (41 kommuner eller ca 50 % av invånarantalet). Osäkerheten, och därmed tillförlitligheten, mättes med hjälp av differenser vid en sammanställning på riksnivå som kalkylerades mot nuvarande RS. I detta första skede bedömde vi att om differenserna var större än 100 mnkr var modellen för osäker. Hur stora differenserna blir är naturligtvis avhängigt vilken gräns man bestämmer för de stora kommunerna. Vi bedömde att ännu fler kommuner behövde ingå bland de stora för att få större tillförlitlighet i modellen. Ett test gjordes därför då gränsen sänktes till kommuner med 40 000 invånare (54 kommuner eller ca 60 % av invånarantalet) varpå differenserna minskade vilket tyder på bättre tillförlitlighet jämfört med nuvarande RS.

6.3.3 Avsteg från den enkla ansatsen

Det skulle dock vara nödvändigt för de små kommunerna att fylla i ytterligare rader utöver ”ramuppgifterna” inom de testade blocken (block 2, 4 och 5), för att minska osäkerheten i modellen. Inom exempelvis block 4, pedagogisk verksamhet, skulle samtliga

⁵ Den bilaga som texten refererar till finns inte med här av utrymmesskäl. Textens sakinhåll framgår likväl, och för den fortsatta hanteringen hänvisas till rapportens författare för att ta del av bilagan ifråga.

kommuner behöva fylla i hela raderna för grundskola och gymnasieskola. Trots detta skulle den förenklade blanketten inom block 4 kunna minskas med ca 40 %.

Inom block 5, vård och omsorg, finns vidare skäl till att små kommuner skulle fylla i fler rader utöver "ramuppgifterna". Exempelvis används uppgifter från enskilda kommuner på rad 513 *Insatser enligt LSS och LASS totalt* inom Utjämning av LSS-kostnader mellan kommuner vid beräkningen av personalkostnadsindex. Sådan direkt användning av RS-uppgifter för enskilda kommuner måste beaktas i utvecklingen av nytt RS.

6.3.4 Vidareutveckling behövs

I denna enklare och inledande analys användes 100 mnkr som gräns på en acceptabel avvikelse jämfört med nuvarande RS och utgjorde vårt kriterium på tillförlitlighet. Om kriteriet ska definieras på så sätt, på helt andra sätt alternativt med ett flertal kriterier, tål givetvis att diskuteras vilket SCB också gärna gör med andra statistikanvändare. Hela denna metodansats skulle behöva utvecklas vidare och värderas närmare med avseende på viktigare variabler för samtliga statistikanvändare inklusive NR. Viktiga överväganden behöver göras mellan statistikanvändarnas behov å ena sidan och den tilltänkta effekten på uppgiftslämnarbördan för små kommuner å andra sidan. SCB, som statistikansvarig myndighet, kan först därefter ta beslut om implementering.

7 Utvärdering och fortsättning

Nedan ges en första utvärdering av kvalitetspåverkan på våra förslag till principskiss och nyckelansats med utgångspunkt i kvalitetskomponenterna. En uppskattning av hur uppgiftslämnarbördan påverkas tas upp under komponenten, Innehåll, eftersom undersökningens omfattning och tillämpningen av modeller också påverkar detta. Efter kvalitetsutvärderingen följer ett förslag till det fortsatta arbete som SCB bedömer skulle vara lämpligt efter denna inledande analys.

7.1 Förslagens uppskattade påverkan på kvaliteten

7.1.1 Innehåll

Påverkan från förslag i avsnitt 5

En förändring i helhetsstrukturen bedömer vi inte skulle påverka den innehållsmässiga redovisningen av statistiken från RS på ett negativt sätt. Snarare skulle en mer renodlad struktur med rakare samband kunna förbättra och tydliggöra redovisning och publicering av olika variabler. Uppgiftslämnarbördan skulle minska något för samtliga kommuner. En genomgång av granskningen och anvisningarna för verksamhetsindelningen skulle också förtydliga arbetssättet för kommunerna vilket också underlättar för uppgiftslämnarna.

Påverkan från förslag i avsnitt 6

En övergång till nyckelansatsen som innebär att stora kommuner fyller i en fullständig blankett och små kommuner fyller i en förenklad enkät skulle däremot medföra fler begränsningar vad det gäller användningen av variabler på kommunnivå jämfört med tidigare. Dock handlar det om mindre kostnadsslag på mindre verksamheter. När det gäller förlusten i innehåll ska detta sättas i relation till en minskad uppgiftslämnarbörda för de 236 kommunerna i vårt test. En mer omfattande studie krävs dock för att undersöka om de små kommunerna verkligen kommer att uppfatta metoden som en förenkling. Undersökningen kan eventuellt uppfattas som krångligare eftersom inte alla kommuner kommer att lämna uppgifter på liknande sätt. Kommunerna kan uppfatta att de får svårare att kontrollera och säkerställa de uppgifter som de lämnar till SCB. För de större kommunerna skulle uppgiftslämnarbördan vara oförändrad med denna ansats.

Statistik användarna skulle kanske få en tydligare signal om vilka begränsningar som finns i statistiken om det framgick att en modellansats tillämpades för de mindre kommunerna. Som tidigare nämnts finns brister i den nuvarande statistiken som möjligen inte beaktas på grund av att detaljeringsnivån ger sken av hög kvalitet.

7.1.2 Tillförlitlighet

Påverkan från förslag i avsnitt 5

En förbättrad helhetsstruktur kan påverka tillförlitligheten i positiv riktning eftersom undersökningen blir mer logisk, något mindre komplex och sambanden blir rakare. Förmodligen kan kommunerna också känna en trygghet i att strukturen byggs upp med resultaträkningen som kärna.

En mer ändamålsenlig granskning förväntas öka tillförlitligheten då osäkerheter som uppstår på grund av eventuella bearbetningsfel åtgärdas.

De tydligare anvisningarna för verksamhetsindelningen kan avhjälpa de mätsvårigheter som har framförts av uppgiftslämnarna. En aktualisering av verksamhetsindelningen såsom SCB föreslår skulle också förbättra möjligheterna att lämna mer korrekta uppgifter.

Detta förslag innehåller dock inget uppslag till hjälp med en kalkylmässig fördelning av kostnader på olika verksamheter, sådana mätsvårigheter kvarstår.

Påverkan från förslag i avsnitt 6

En övergång till nyckelansatsen medför att det förmodligen introduceras ytterligare osäkerhet i statistiken beroende på modellfel. Det kan vara så att antagandena som modellen bygger på inte håller, exempelvis genom att de fördelningar som görs av de större kommunerna inte är representativa för de mindre kommunerna. Det finns inte heller något i denna ansats som bidrar till att större kommuner skulle lämna mer tillförlitliga uppgifter i undersökningen.

7.1.3 Aktualitet

Påverkan från förslag i avsnitt 5

En förbättrad helhetsstruktur kan ha en positiv effekt på aktualiteten. En renodlad och tydligare struktur kopplad till tydligare anvisningar för verksamhetsindelningen kan innebära att uppgiftslämnare upplever att rapporteringen är mindre komplicerad och att

det uppstår ökade möjligheter att lämna ifrån sig uppgifterna inom utsatt tid.

Påverkan från förslag i avsnitt 6

En övergång till nyckelansatsen kan ha en positiv effekt på aktualiteten för de små kommunerna eftersom undersökningen blir mindre omfattande. Det finns dock inget som talar för att aktualiteten skulle öka för de större kommunerna och därmed för publicering av uppgifter för riket. Tidigare har framförallt storstadskommuner varit senast av alla kommuner att lämna in uppgifter till SCB.

7.1.4 Jämförbarhet och sam användbarhet

Påverkan från förslag i avsnitt 5

En mer renodlad enkät med tydligare anvisningar för verksamhetsindelningen har troligen en positiv effekt på jämförbarheten mellan kommuner eftersom inlämningsprocessen styrs upp lite mer och uppgiftslämnarna lämnar uppgifter på ett mer enhetligt sätt.

Påverkan från förslag i avsnitt 6

En nyckelansats påverkar jämförbarheten mellan kommuner på ett negativt sätt vad det gäller de modell- eller schablonberäknade uppgifterna som de små kommunerna inte lämnar över huvudtaget. Det kommer inte att finnas uppgifter för varje enskild kommun på denna nivå. Jämförelseperspektivet som finns i VKV idag bevaras dock eftersom samtliga kommuner fortfarande kommer att ange kostnader för blocktotaler vilket motsvarar VKV-nyckeltalen. Dock är det sämre för vissa av KDB-nyckeltalen eftersom vissa komponenter plockas från det ”modellberäknade området”. Samma sak gäller även för uppgifter i WebOr.

7.1.5 Tillgänglighet och förståelighet

Påverkan från förslag i avsnitt 5

Tillgängligheten påverkas varken positivt eller negativt av en bättre helhetsstruktur på RS. Däremot kan förståeligheten öka bland användare av statistiken med en större tydlighet i strukturen.

Påverkan från förslag i avsnitt 6

Nyckelansatsen påverkar däremot tillgänglighet på detaljerade uppgifter på olika verksamheter på ett negativt sätt eftersom framnycklade uppgifter för de små kommunerna inte kan publiceras. Därmed begränsas möjligheterna för statistikanvändare att utifrån grundmaterialet göra egna analyser.

7.1.6 Slutsatser kvalitet

Ett renodlat och tydligare RS i enlighet med de förslag som redogörs för i avsnitt 5 ger, som SCB ser det, förutsättningar för ökad kvalitet avseende i stort sett samtliga kvalitetskomponenter.

En förändrad metod enligt nyckelansatsen medför troligen sämre kvalitet och påverkar nog alla kvalitetskomponenter i negativ riktning förutom aktualitet. Däremot har ansatsen sannolikt en bra effekt på uppgiftslämnarbördan. Det krävs dock fortsatta studier för att fastställa om detta stämmer med kommunernas uppfattning.

7.2 Förslag till fortsatt arbete med uppskattad tidsplan och kostnad

I det följande skissas på tidsplan och kostnader för SCB:s förslag. SCB vill betona att dessa uppgifter är till stor del preliminära dels på grund av att endast inledande analyser har hunnits med under den utredningstid som har ställts till förfogande, dels p.g.a. att ett stort arbete för närvarande pågår på SCB med att utveckla standardiserade verktyg avseende metod och IT inom statistikproduktionsprocessens olika delar. Det är svårt i dagsläget att uppskatta resursbehovet på SCB eftersom en omläggning av RS kräver särskilda anpassningar till dessa verktyg. SCB vill därför i ett

senare skede återkomma med en närmare precisering av tidsplan och kostnader.

7.2.1 Tydligare vägledning för verksamhetsindelad statistik i RS

Del 1 Utveckla anvisningar

Vi föreslår att ett arbete påbörjas med att förtydliga anvisningarna för verksamhetsindelningen med hjälp av en exempelsamling som arbetas fram av SCB i samarbete med Socialstyrelsen, Skolverket, SKL samt några kommuner. Det är naturligtvis viktigt att exempelsamlingen uppdateras kontinuerligt även efter en första implementering.

- *Starttidpunkt:* Våren 2010
- *Sluttidpunkt:* En första version är framtagen för utskick till kommunerna under våren 2011 avseende RS 2011.
- *Kostnad:* 500 tkr

Del 2 Kartläggning av verksamhetsstatistikens koppling till ekonomisk statistik

Vi föreslår att en kartläggning görs av verksamhetsstatistiken och dess kopplingar till den ekonomiska statistiken med avseende på konsistens i definitioner och mättidpunkter. Detta arbete samordnas av SCB och görs i samråd med Socialstyrelsen, Skolverket och SKL. Resultatet diskuteras i Samrådsgruppen för kommunal finansstatistik.

- *Starttidpunkt:* Hösten 2010
- *Sluttidpunkt:* Hösten 2010
- *Kostnad:* 200 tkr

Del 3 Metodöversyn om användningen av verksamhetsstatistik

Vi föreslår att en metodöversyn görs om användningen av verksamhetsstatistiken under hela statistikframställningsprocessen, från det att uppgifter till RS tas fram av kommunerna till beräkningarna av kommunal konsumtion på SCB enligt NR.

- *Starttidpunkt:* Hösten 2010
- *Sluttidpunkt:* Hösten 2010
- *Kostnader:* 500 tkr

7.2.2 Ett nytt RS

Del 1 Genomgång av helhetsstruktur med nytt mätinstrument

Vi föreslår att helhetsstrukturen ses över och renodlas enligt de förslag som skissas i avsnitt 5.1 och 5.2. Med detta förslag behöver också uppgiftsinsamlingen anpassas till mer modern insamlings-teknik med bl.a. möjlighet för kommunerna att lämna uppgifter till SCB i elektronisk form på annat sätt än idag. Inom arbetet genomförs ett kognitivt studium med det nya upplägget i RS för ett urval av kommuner i syfte att identifiera mätsvårigheter och undanröjande av risk för mätfel i de olika delarna av RS.

- *Starttidpunkt:* Våren 2010
- *Sluttidpunkt:* Kommunerna meddelas nya rutiner för insamling under hösten 2011 som avser RS 2012 .
- *Kostnad:* 3 mnkr

Del 2 En mer ändamålsenlig granskning (görs parallellt med Del 1)

Vi föreslår att ett mer ändamålsenligt granskningssystem tas fram enligt rekommendationerna i avsnitt 5.4.

- *Starttidpunkt:* Hösten 2010
- *Sluttidpunkt:* ett färdigt granskningssystem är framtaget för implementering hösten 2011
- *Kostnad:* 2,5 mnkr

Del 3 Fullständig enkät till stora och liten enkät till små kommuner enligt nyckelansatsen (görs med fördel parallellt med Del 1 och 2)

Vi föreslår att SCB vidareutvecklar en metod med nyckelansats i RS, enligt skissen i avsnitt 6.3. Dialog förs om en framtagna prototyp med statistikanvändarna (SCB/NR, Regeringskansliet, Socialstyrelsen, Skolverket och SKL). Om statistiken uppvisar tillräcklig kvalitet kan arbetet fortsätta i så fall med SKL samt några kommuner för att också klargöra om kommunerna faktiskt uppfattar ansatsen som en förenkling eller inte. Vid beslut på SCB om ett införande och under det vidare mättekniska arbetet vill SCB i så fall bilda en fokusgrupp med SKL och några små kommuner för att testa nya insamlingsrutiner. Implementering kräver också en anpassning av SCB:s tekniska stöd för bearbetning.

- *Starttidpunkt:* Hösten 2010
- *Sluttidpunkt:* Små kommuner kan meddelas nya rutiner för insamling under hösten 2011 som avser RS 2012
- *Kostnad:* 2 mnkr

Översyn av kommunernas och landstingens behov av uppgifter från räkenskapssammandragen utifrån ett jämförelseperspektiv

Sveriges Kommuner och Landsting

Bakgrund

Utredningen *2008 års översyn av kommunal statistik* har bl.a. ett uppdrag att lämna förslag på ett förenklat/förändrat räkenskaps-sammandrag (RS).

Utredningen har bett Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) att bidra med underlag för sådana förslag genom att kartlägga behoven av och kraven på kommunernas och landstingens räkenskaps-sammandrag utifrån ett jämförelseperspektiv.

Ett liknande uppdrag har lagts på SCB avseende Nationalräkenskaperna (NR:s) behov/krav på RS.

Perspektiv i SKL:s kartläggning

I den kartläggning som SKL genomfört har följande perspektiv varit utgångspunkt:

1. Ett perspektiv som inkluderar alla projekt som syftar till att ta fram nationella jämförelser på kommunnivå. Exempelvis jämförelseprojektet och öppna jämförelser.

SKL har gjort bedömningen att det även är viktigt att utöver det renodlade jämförelseperspektivet dessutom beakta behov utifrån följande perspektiv:

2. SKL:s egna sektorskalkyler
3. SKL:s egna kalkyler på verksamhetsområde, t.ex. för äldreomsorgen, skolan och hälso- och sjukvården.
4. SKL:s egna beräkningar på enskilda kommuner och landsting.
5. Både tvärsnittsdata/analys och tidsseriedata/analys.
6. Räkenskapernas koppling till annan statistik som verksamhets- och personalstatistik.
7. En allt större andel av kommunernas och landstingens verksamhet bedrivs av enskilda utförare.
8. Utjämningsystemens behov av uppgifter för årlig uppdatering samt löpande uppföljning och analys.
9. Framtidsscenario

SKL presenterar utifrån ovan nämnda perspektiv en idéskiss som ska kunna utgöra underlag för utredningens förslag. SKL har i arbetet haft diskussioner med SCB men har på grund av den korta tiden inte haft möjlighet att förankra detta arbete hos medlemmarna.

Några konstateranden

Dagens räkenskapsammandrag utgörs förenklat av resultaträkning, balansräkning, finansieringsanalys samt en kostnads- och utgiftssammanställning. Kostnads- och utgiftssammanställningen är uppdelad i ett antal olika sammanställningar, driftsredovisning, investeringsredovisning samt externa och interna utgifter som delas i två dimensioner, kontoslagsindelning och verksamhetsindelning.

Sektorns behov ur ett jämförelseperspektiv bygger på en hög detaljnivå på verksamhetsindelning medan kontoslagsindelning krävs på en lägre detaljnivå; bruttokostnader, nettokostnad samt SKL:s och SCB:s gemensamma kostnadsbegrepp VKV-kostnad som syftar till att spegla kommunernas och landstingens bruttokostnader för sina egna invånare.

Ser vi till vilka de främsta svårigheterna är för uppgiftslämnarna framträder ett mönster.

Sett till arbetsbörda och tidsåtgång medför en redovisning på kontoslagsindelning generellt inga problem alls för uppgiftslämnarna. Det är främst verksamhetsindelningen som ställer till problem då den innebär att kostnader för ett flertal kommun och landstingsövergripande och förvaltningsövergripande stödfunktioner ska fördelas samt fördelningssvårigheter betingade av hur verksamheternas är organiserade. Några exempel är när en Hemtjänstgrupp utför insatser enligt SoL till både äldre och funktionshindrade eller när Skolbarnomsorgen är integrerad i skolan.

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att den statistik sektorn behöver är svårt att ta fram medan de uppgifter som är lätta att ta fram är relativt ointressanta på detaljnivå.

Vad visar vår kartläggning

I bilaga 1 och 2¹ redovisas resultatet av kartläggningen för kommuner respektive landsting som genomförts internt på SKL. Kartläggningen visar att:

1. Ur flertalet perspektiv framgår att verksamhetsindelningen är den viktigaste indelningen och att den behöver förfinas ytterligare.
2. Fördelning på verksamhet under huvudblock, med utnyckling av vissa kostnader utifrån någon form av schablon baserad på urval, är inte framkomlig för jämförelseperspektivet och en fortsatt utveckling av jämförelser på ett lokalt perspektiv.
3. Enligt beaktade perspektiv är indelning på kontoslag av mindre betydelse. Den uppdelning som krävs är bruttokostnad, nettokostnad samt VKV-kostnad, vilket medför att ett fåtal ytterligare kontoslag behöver kvarstå. Dessa bör tas fram på alla verksamhetsnivåer. För att tillgodose nuvarande utformning av LSS-utjämnningen behövs flera kontoslag.
4. Punkt 3 medför att fliken ”Specificering av driftredovisning” i kommunernas RS kan tas bort.
5. Socialstyrelsens och Skolverkets flikar innehåller kostnadsbegrepp som skiljer sig från övriga RS. Om ett urval av verksamhetsindelningen i flikarna lyfts till driftsredovisning kan flikarna tas bort vilket medför att kostnadsuppgifterna blir konsistenta.
6. SKL ser inget stort behov av motpartsredovisning, exempelvis kostnad för köp eller försäljning av verksamhet från/till företag, stiftelse eller förening, för något av behoven.
7. Ett flertal möjliga justeringar på detaljerad nivå har framkommit, främst avseende kommunernas räkenskapsammandrag. En sammanställning biläggs denna rapport.
8. Generellt krävs en anpassning av volym-, personal- och resultatstatistik mot samma verksamhetsuppdelning som kostnaderna.

¹ De bilagor som texten refererar till finns inte med här av utrymmesskäl. Textens sakinhåll framgår likväl, och för den fortsatta hanteringen hänvisas till rapportens författare för att ta del av bilagorna ifråga.

Utöver det krävs att en samordnad och snabb återkoppling av den samlade statistiken sker till kommunerna och landstingen.

9. Det är viktigt att sekretessregler och uppgiftsinlämning överensstämmer så att sektorn får tillgång till erforderliga uppgifter.

Framtidsscenario

För både kommuner och landsting ser vi två starka trender som båda ställer krav på en allt mer tjänstebaserad redovisning avseende såväl resurser och volymer som resultat och kvalitet. Med tjänster menas här både individuella tjänster eller insatser som kan kopplas till brukare/kunder/patienter och kollektiva tjänster som kollektiva nyttigheter som kan kopplas till medborgare.

Den första trenden som framträder är att jämförelser har blivit ett allt viktigare verktyg vid uppföljning, utvärdering och utveckling av sektorns olika verksamheter. Detta har inneburit att fokus har flyttats från ekonomistyrning till verksamhetsstyrning och därmed från kostnadsorienterad till värdeorienterad styrning. Denna fokusförskjutning ställer krav på att kostnader och volymer kan ställas i relation till de värden, resultat som skapas. Kvalitet och resultat mäts i hög grad mot de tjänster som produceras.

En andra trend är att fokus flyttats från producentperspektiv till medborgarperspektiv, brukar/kundnöjdhet och val. Från att professionen och organisationen har bedömt medborgarens och brukaren/kundens bästa går utvecklingen mot att ge medborgaren och brukaren/kunden valfrihet och bästa kvalitet till ett givet pris. Detta ställer allt större krav på att kunna definiera tjänster och kvalitetsnivåer samt att prissätta dessa.

Inom sektorn, både avseende kommunerna och landstingen, läggs mer resurser på att utveckla alternativa nyckeltal som syftar till att uppnå en mer "tjänstebaserad" redovisning. Exempel på denna utveckling är Jämförelseprojektet, Kostnad Per Brukare, Kostnad Per Patient med flera. Inom uppgiftsinsamlingen RS ramar har också en sådan utveckling skett i form av att Socialstyrelsen och Skolverket utvecklat egna insamlingar inom respektive sakområde, pedagogiska och vård- och omsorgsflikarna. Ett problem med dessa insamlingar är att de bara fångar fragment av sektorns verksamhet utan att inkludera vissa övergripande kostnader.

Räkenskapssammandragets styrka är att det fångar helheten men på bekostnad av att de lokala användarnas inte känner igen sig. RS måste därför utvecklas från att vara mycket bra på att fånga helhet och att redovisa kostnader på verksamhetshuvudblock till att även underlätta en fördelning av alla kostnader på en mycket mer detaljerad tjänstenivå.

En sådan utformning av RS skulle kunna utgå från dagens, eller en anpassad, huvudblocksindelning, som tillgodoser NR:s behov samt möjligheten till uppsnabbad inlämning av uppgifter. En undernivå till huvudblocksindelningen bör skapas som utgår från att alla kostnader fördelas på tjänster, kollektiva avseende t.ex. politisk verksamhet, kultur, gator och vägar osv. och individuella tjänster avseende t.ex. hemtjänst, särskilt boende, bygglov och gymnasieutbildning. För huvudgruppsnivån kan generella standardiserade fördelningsnycklar tas fram i kombination med ökat metodstöd och riktlinjer för redovisning av kommunövergripande och vissa förvaltningsövergripande kostnader. Resterande gemensamma förvaltningsövergripande kostnader samt vissa organisationsbetingade kostnadsfördelningar kommer även fortsättningsvis kräva viss lokal handpåläggning samt metodstöd och riktlinjer.

Parallellt med en sådan utformning krävs en anpassning av volym-, personal- och resultatstatistik mot en tjänsteuppdelning.

En utveckling i denna riktning stöds av ett flertal eller lägger inga hinder för de perspektiv som beaktats.

Slutsatser och förslag

1. SKL anser det vara mycket viktigt att redovisningsstrukturen inte får en styrande roll för organisationsstrukturen.
2. För att jämförelser ska fungera som ett redskap för att följa upp, utvärdera och utveckla verksamheten krävs att RS inte bara fångar alla kostnader utan att alla kostnader även innefattas i en mer detaljerad verksamhetsindelning eller "tjänsteindelning".
3. SKL föreslår en förändring av nuvarande RS mot redovisning på ett antal definierade individuella och kollektiva med utgångspunkt från dagens verksamhetsindelning. I flera fall sammanfaller dessa.
4. Aggregeringsnivån verksamhet på huvudgrupp kvarstår.

5. SKL föreslår en uppdelning i två nivåer:
 - Nuvarande huvudgrupp med generella standardfördelningar.
 - Mer detaljerad nivå på undergrupp (oavsett verksamhetsredovisning eller tjänsteredovisning).
6. Fördelningsproblematiken kan ej byggas bort helt utan att få effekter på organisationsstrukturen. Problemet måste istället angripas genom ett bättre metodstöd (SKL och SCB) och tydligare riktlinjer/normering för redovisning på verksamhetsindelning.
7. Punkt 3–6 öppnar möjligheten till en snabbare mer automatiserad inlämning på huvudgrupp samtidigt som möjligheten till utveckling av mer detaljerade jämförelser kvarstår.
8. En snabbare inrapportering kräver även en snabbare återrapportering.
9. En förändring av den ekonomiska statistiken måste gå hand i hand med utvecklingen av personal-, volym-, resultat- och kvalitetsredovisning.

Slutligen vill SKL understryka vikten av att det fortsatta arbetet med utveckling och förändring av RS sker i nära dialog med kommunerna och landstingen.

Pilotstudie om hur
Räkenskapssammandraget för
kommuner (RS) kan besvaras
med stöd av verksamhetsstatistik

*Andreas Johansson
Ensolution AB*

Inledning

Efter en presentation där Ensolution visade erfarenheter och resultat från projekt inom området för brukarkalkyler för kommunal verksamhet framkom ett behov av att göra en utredning inom hur processen för Räkenskapsammandraget kan förbättras. Under oktober–november 2008 genomfördes arbetet med att testa och utvärdera materialet i tre olika kommuner.

Rapporten ger först en introduktion till projektet, och presenterar en problemanalys av RS i dag och därefter en metod som praktiserats i körningarna med de tre kommunernas underlag.

Uppdrag

Uppdraget preciserades till följande:

- Testa att bygga RS i tre kommuner enligt nuvarande RS-uppbyggnad men med utveckling av
 - En kombinerad kalkyl- och rapportlösning som är en webb-baserad/fleranvändare/databaslösning. Testas med hjälp av IT-verktyget CostPerform
 - Metod ”bottom-up” – bygga RS med hjälp av verksamhetsstatistik underifrån
- Presentera förslag på förändringar och förbättringar
 - Struktur och metod
 - Teknisk lösning
 - Visionen ”hur det borde fungera”

Inom uppdraget har specifikt fokus lagts vid faktorerna:

- Tidigareläggande av inrapportering av RS (genomföra processen snabbare)
- Ökad kvalitet i värdena, fr.a. inom vård- och omsorg

Steg i projektet

Inom uppdraget har följande steg genomförts:

- Skapat en basmodell i CostPerform anpassad till Räkenskapsammandraget

- Skapat RS i CostPerform med Gotlands kommuns resultat enligt "top-down" metoden (nuvarande metod)
- Skapat RS i Östersunds kommun med "bottom-up" princip för äldre- och funktionshindrade samt top-down för resterande delar
- Skapat RS för Varbergs kommun med "bottom-up" princip för äldre- och funktionshindrade samt gjort en jämförande analys med "top-down" princip för den pedagogiska fliken.
- Analys av blad och struktur i RS
- Testat att generera ett färdigt Excelblad från modellen enligt nuvarande utseende för Driftsredovisningsfliken
- Diskuterat tekniklösningar med Ontrax
- Workshop med Tore Melin och Ontrax kring analys och behov

Under arbetet har Ensolution framför allt haft tillgång till redan bearbetad data och urval av grunddata; inte hela grunduppgifterna från t.ex. redovisningen i de olika kommunerna. Det är inte möjligt att fullständigt återskapa en process i efterhand. Arbetet har därför fokuserats på att validera process och metod och jämföra resultat utan att för delen ha fullständiga resultat. Det hade varit lättare att göra arbetet "från grunden", dvs. direkt bygga en "bör process" i stället för att automatisera den gamla. Detta är fullt möjligt att testa i praktiken i samband med nästa RS-inlämning till våren.

Problematik i dagens räkenskapssammandrag (RS)

Det finns i dagsläget flera olika orsaker till problematik med kvalitet och omfattande tidsåtgång i dagens RS. Här en lista på de faktorer som har valts att lyftas fram. Då har inte hänsyn tagits till det arbete som görs i de nationella räkenskaperna som ytterligare försvårar arbetet.

RS är utformad efter en "Top-down" princip (strukturproblem)

RS är utformad efter en "Top-down" princip. Detta innebär att ett övergripande blad, Driftsredovisningen först fylls i för att sedan via olika procentnycklar eller andra nycklar fördelas vidare till andra

flikar och rapporter. Denna konstruktion medför stora svårigheter för kommunerna eftersom kostnaderna inte med enkelhet går att dela in i de dimensioner som efterfrågas. Följden blir att det ofta blir fel från början i driftsredovisningen, fel som ofta följs med ner till övriga delar.

RS är både ett kalkyl- och rapporteringsverktyg (struktur och informationsbehov)

RS är både ett rapporteringsverktyg och ett kalkylverktyg. Vissa delar är renodlade rapporter; vissa delar medför kalkylering. Det finns ingen tydlig tanke på vad för siffror eller objekt som behövs kalkyleras (ex. dela antalet timmar hemtjänst över och under 65 år) och vilka objekt som bara är en redovisningsrapport (ex. köpt institutionsvård). Därmed saknas det nödvändiga stödet som behövs för att skapa en god kvalitetssäkrad rutin.

RS kräver verksamhets- och individstatistik för att bli bra (struktur och informationsbehov)

Det är nödvändigt att använda verksamhetsstatistik för att erhålla korrekta nycklar, d.v.s. bygga kalkylen underifrån (ex. dela antalet timmar hemtjänst över och under 65 år). Flera insatser finns t.ex. på andra förvaltningar (ex. IFO, skolan). Det behövs flera olika fördelningar mellan de olika koderna (ex. LASS, personlig assistans utförd av hemtjänst). Ekonomerna ute på förvaltningarna har oftast inte tillräcklig kompetens eller verksamhetskunskap för att göra arbetet. Redovisningen är oftast inte tillräckligt utvecklad (det är inte ekonomisystemet som är orsaken till detta).

Gammalmodig teknisk lösning (teknikproblem)

RS är ingen databaslösning utan ett påbyggt lapptäcke av information i Excel. Det är en tidspress i kommunerna för att få klart statistiken i tid samtidigt som det t.ex. inte är ett fleranvändarsystem. Det gör att varje kommun tvingas skapa en kedja av sekventiella aktiviteter med beroende av varandra. Excellösningen innebär också att det inte finns en generell struktur av koder, nivåer på objekt m.m. Flexibelt men svårarbetat.

Otydlig uppbyggnad av flikarna (struktur och informationsbehov)

De olika bladen har helt olika uppbyggnad utan att ett mervärde tillförs. Ex. inom skolan blandas objekt och kostnadsfaktorer medan så inte är fallet inom vård- och omsorg. Krånglig uppbyggnad av excelbladen försvårar god inmatning och kvalitetssäkring. Detaljeringsgraden är också olika mellan t.ex. äldre- och funktionshindrade och individ- och familjeomsorg. Medför olika nivåer av information. Verksamhetsstatistikens roll i RS behöver också förtydligas. Vilken statistik används (eller borde användas) för allokering respektive för att ta fram nyckeltal?

Nedan följer två exempel från RS från Östersunds kommun:

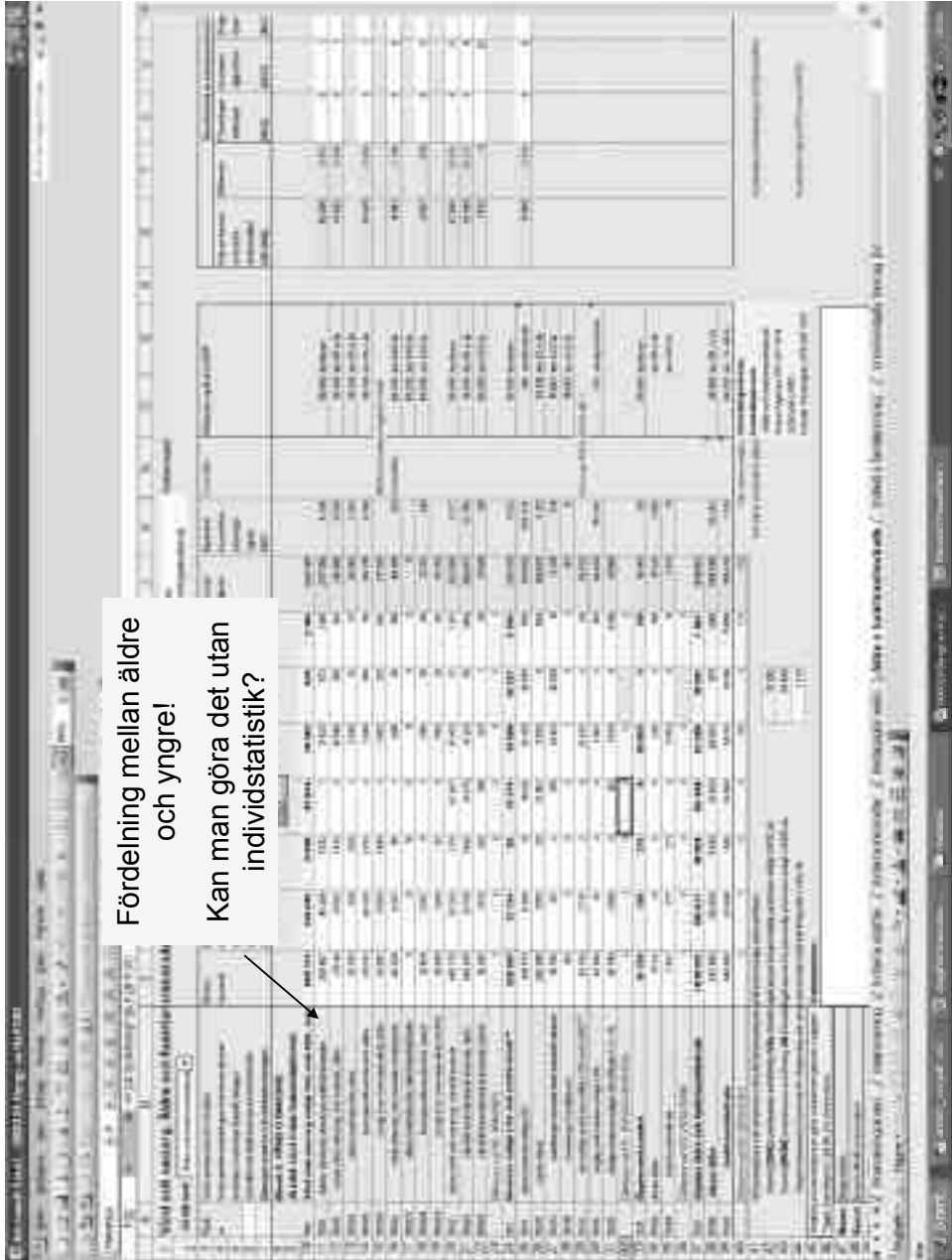
Bild 1 Exempel på Driftsredovisningsfliken i Östersunds kommun

The image shows a screenshot of a spreadsheet titled "Driftsredovisning 2007, resultat". The spreadsheet contains a table with multiple columns, including "Kategori", "Beskrivning", "Budget", "Förbrukning", "Rest", "Förändring", "Förändring %", "Förändring absolut", "Förändring relativ", "Förändring absolut %", "Förändring relativ %", "Förändring absolut %", "Förändring relativ %", "Förändring absolut %", "Förändring relativ %".

Three callout boxes are overlaid on the spreadsheet:

- Box 1 (top left): "% siffror är svar att beräkna korrekt - Fel från början!" with an arrow pointing to a row in the "Förändring relativ" column.
- Box 2 (middle): "I princip alltid feldefinierat" with an arrow pointing to a row in the "Förändring relativ" column.
- Box 3 (bottom): "Vad görs på IFO eller inom annan förvaltning?" with an arrow pointing to a row in the "Förändring relativ" column.

Bild 2 Exempel på fliken äldre- och funktionshindrade i Östersunds kommun



Slutsatser från problematiseringen

Följande slutsatser dras i från de problem som finns

- Bygg underifrån – ändra ”tänket” till att börja skapa de detaljerande flikarna såsom äldre- och funktionshindre och pedagogisk verksamhet innan driftsredovisningsfliken görs. Så måste kommunerna arbeta redan i dagsläget utan stöd i excelbladen.
- Det fungerar inte att enbart arbeta med övergripande nycklar med verksamhetsstatistik. Lokal kalkylering och validering kommer alltid att behövas ute i kommunerna. Det är inte möjligt att helt centralisera processen (dvs. bara skicka in redovisningsrapporter)
 - En helt centraliserad förenklad RS process blir förödande för kvaliteten i RS
 - Variationer i verksamhet och struktur bland kommuner är alltför olika
- Det behövs inte en homogeniserad baskontoplan i redovisningen
 - Detta bedöms i huvudsak som verkningslöst då problematiken är inte kodningen av kontoslagen i RS
 - Däremot bör det uppmuntras att kommunen anpassar frikoder i ekonomisystemet till RS (ex. 513 inom LSS)
- Det behövs inte en teknisk lösning kopplat till ekonomisystemet
 - Bra för snabbheten men dåligt för kvaliteten. Stor risk finns att det medför att statistiska nycklar byggs in i systemet och det blir en ”ekonomprodukt”
 - För varje ekonomisystem krävs en speciellösning
 - Blir avsevärt dyrare då rättningarna kommer senare
- Inför individbaserad verksamhetsstatistik som grund för kalkyleringen i RS
 - Skapar de dimensioner som inte finns i redovisningen
 - Förenklar RS
 - Förbättrar kvaliteten
 - Snabbar upp processen ” slå flera flugor i en smäll”
 - Utvecklar även verksamhetsmättet i t.ex. öppna jämförelser
- Inför en central databaslösning i stället för Excel

- En ny teknisk struktur bör byggas upp för RS-rapporteringen
- Inom SKL:s projekt Kostnad per brukare¹ finns redan för 60 kommuner som har genomfört en individbaserad lösning för äldre- och funktionshindrade med gemensam metod, IT-lösning och en central databas. Dessa kommuner kan redan i dag automatgenerera RS för äldre- och funktionshindrade. Bygg vidare på detta projekt för att underlätta rapporteringen.

Kommande metod- och modell har konstruerats utifrån slutsatserna att både stödja dessa slutsatser och samtidigt stödja nuvarande RS rapporteringsprocess.

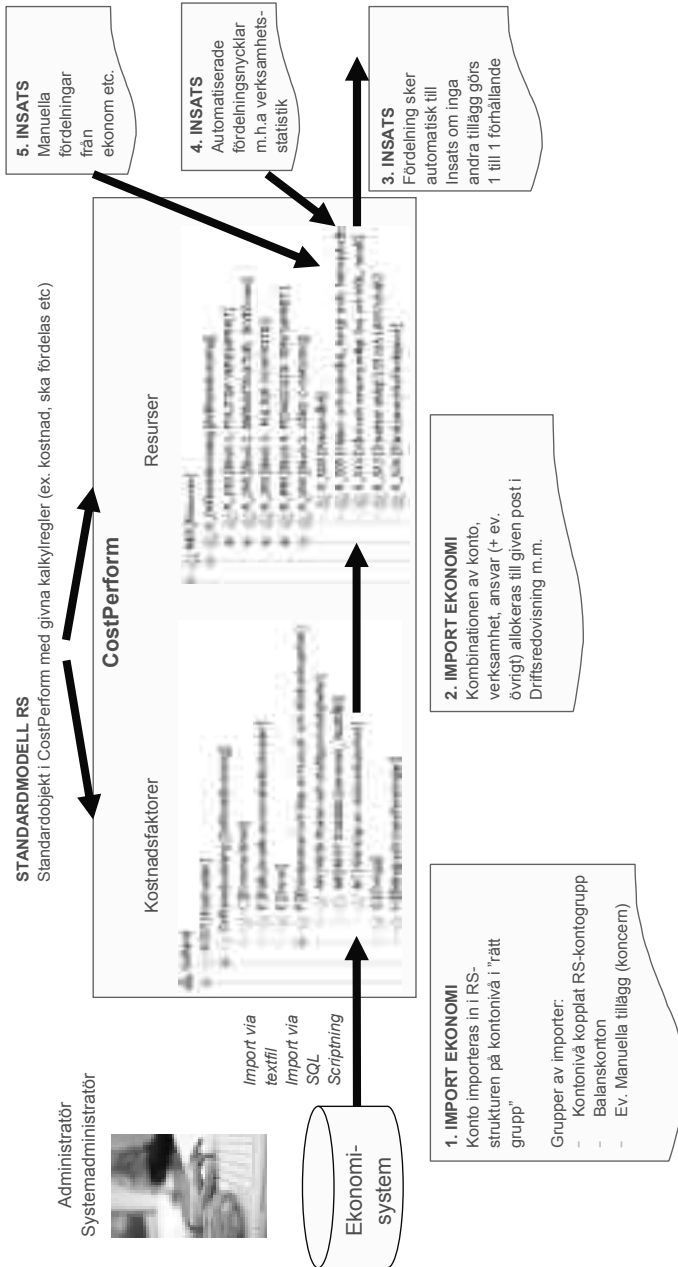
Metod

För att kunna skapa en modell som både stödjer en teknisk databaslösning, nuvarande RS-process och en integrerad kalkylerings- och rapporteringsprocess har följande metod för en integrerad kalkyl- och rapporteringsmodell skapats. Den bygger på att RS skapas i fem olika steg. Nedan beskrivs i detalj denna process. Metoden fokuserar på att förbättra teknik, struktur och informationsbehovet.

¹ Se t.ex. rapporten Kostnad per brukare – syfte och beräkningsprinciper, SKL 2007, för mer detaljerad information.

Bild 3 "Bör" process från ekonomirapport till färdigt RS

Metod – kalkylmodell



1, 2. Import av ekonomistatistik

All import av grunddata sker på den lägsta kontonivån (4632 i stället för 463). Individuell import av kommunens "egna" ekonomikoddelar blir också möjlig (ex. konto + verksamhet + ansvar ger RS-kod). Rapporterna skapar sedan de summeringar av detaljerna som behövs (ex. 463). Därmed undviks dubblerad inmatning och "fristående" värden). Begreppet attribut används för denna rapportering (ett attribut ges till ett givet objekt, exempelvis kontoslag personal (RS-kod) ges till konto 51100). En central användare inom kommunen (RS-ansvarig) kör in samtliga förvaltningars utfall in i modellen. Detta spar resurser då ett mindre antal ekonomer då behöver lägga tid på denna del.

En stringens införs i vilken information som presenteras vertikalt och horisontellt (objekt kontra kontoslag). En renodling sker av kodstruktur och nivåer i objekten genom att en ny standardinsatslista inför med tydliga termer och begrepp. Denna standardinsatslista måste vara koordinerad med inlämning av individstatistik och Socialstyrelsens termbank och definitioner inom Skolverket.

En tydlig "trä- och objektstruktur" införs därmed (är ej fallet i dagsläget). Ekonomiimporten ger därmed en "given" kod i driftsredovisningensfilken enligt importen.

En distinktion mellan rapporter och kalkylering införs. De renodlade "rapporterna" stannar på denna nivå (nivå 2) (kontogrupp + rapportdimension, ex. finansieringsanalys). Övriga insatser där det av erfarenhet är möjligt att ange att kalkylering bör eller kan behöva ske (vår uppskattning är att det är cirka femtio olika fall).

3.4, 5. Kalkylering av insats

Processen bygger på att verksamhetstatistiken per insats finns tillgänglig, dvs. att lämnad individstatistik eller övrig verksamhetsstatistik finns tillgänglig och importerad till kalkyleringsverktyget. Vilken statistisk som ska användas för kalkyleringen är också definierad. Detta är specifikt viktigt för den pedagogiska verksamheten. Sammanställning av RS sker enligt tre olika alternativ:

1. Det finns ett tydligt 1 till 1 förhållande mellan kodning från ekonomi och insats. Ingen ändring görs.

2. Lämnad verksamhetstatistik används för att göra fördelning (fördefinierat vilka insatser där detta kan användas). Ex. antal hemtjänststimmar över och under 65 år (två olika RS-koder) används för att fördela hemtjänstens kostnader. Objekt som kräver kalkylering (äldrefunktionshindrade, pedagogik, individ- och familjeomsorg (+ kommande HSL) kräver en mer detaljerad nivå. Notera att sammanställd individstatistik under hela året bör användas, inte som i dagsläget med en mätmånad.
3. Efter dessa antal fördefinierade kalkyleringssituationer görs en s.k. allokeringbegäran till respektive förvaltningsekonom (görs via ett webbinterface eller webenkät). Ex. har vi insprängda korttidsvårdsplatser inom särskilt boende? Om ja, hur många av...

Den centrala RS-ekonomen "godkänner" alla tillägg och ändringar i modellen. Efter detta automatgenereras en Excelfil, alternativt godkänns enbart resultatet i databasen så att SCB eller annan part kan använda resultatet direkt från databasen. Den tekniska lösningen används över Internet så att det finns en källa för informationen.

Övriga verksamhetsmått skapas på slutet (ex. totalkostnad/antal invånare).

Den här beskrivna processen är nyskapande av följande skäl:

1. Allt sker i ett webbgränssnitt mot en central databas (fler-användarsystem)
2. Den kombinerar kalkylering och rapportering
3. Den tillåter ett decentraliserat användande, dvs. att flera olika personer gör "lite" parallellt
4. Den förenklar RS strukturen
5. Den bygger på en "Bottom-up" princip

Vilka effekter skulle denna process medföra för insamlingen?

1. Arbetet skulle kunna koncentreras till ett fåtal personer inom respektive kommun
2. Arbetet skulle i ökad utsträckning kunna genomföras parallellt
3. Antal dubbelregistreringar skulle minska

4. En ökad spårbarhet till den ekonomiska grundinformationen skulle kunna införas
5. Förändras i RS-modellen skulle göras på ett ställe
6. Insamlingsrutinen med dubbelarbete i nästa led skulle försvinna. Informationen skulle redan finnas i databasen
7. Ökad kvalitet på fördelningar i och med att verksamhetsstatistiken används. Införandet av årsvis statistik medför också en tydlig kvalitetsförbättring
8. Möjlighet ges att konsolidera materialet ytterligare i nationalräkenskaperna utan dubbelarbete, medför både kvalitets- och tidsvinster.

Sammanfattningsvis är bedömningen att rapporteringen skulle kunna tidigareläggas och att kvaliteten i inlämningen skulle förbättras. Bedömningen är en tidsvinst på cirka en månad i det initiala arbetet på kommunnivå. Den stora tidsvinsten görs i det kommande sammanställningsarbetet då publiceringen blir möjlig att tidigarelägga. En annan stor fördel är den ökade kvaliteten med ca. 10 procent–20 procent (denna uppskattning baseras på de skillnader som erfarenheten visar från äldre- och funktionshindrade).

Resultat från körningar

Tre stycken kommuner valdes ut som urval. En fördel var att samtliga var redan var med i Kostnad per brukare projektet eftersom därmed Ensolution hade erfarenhet av kommunerna i fråga. Följande kommuner valdes ut:

Östersunds kommun

Större kommun som är tätort för landskapet. Har en väl utvecklad redovisning och använder många olika koddelar i redovisningen.

Varbergs kommun

Mellanstor kommun med t.ex. köp av entreprenörer och kundval. Har även en hel del näringsverksamhet.

Gotlands kommun

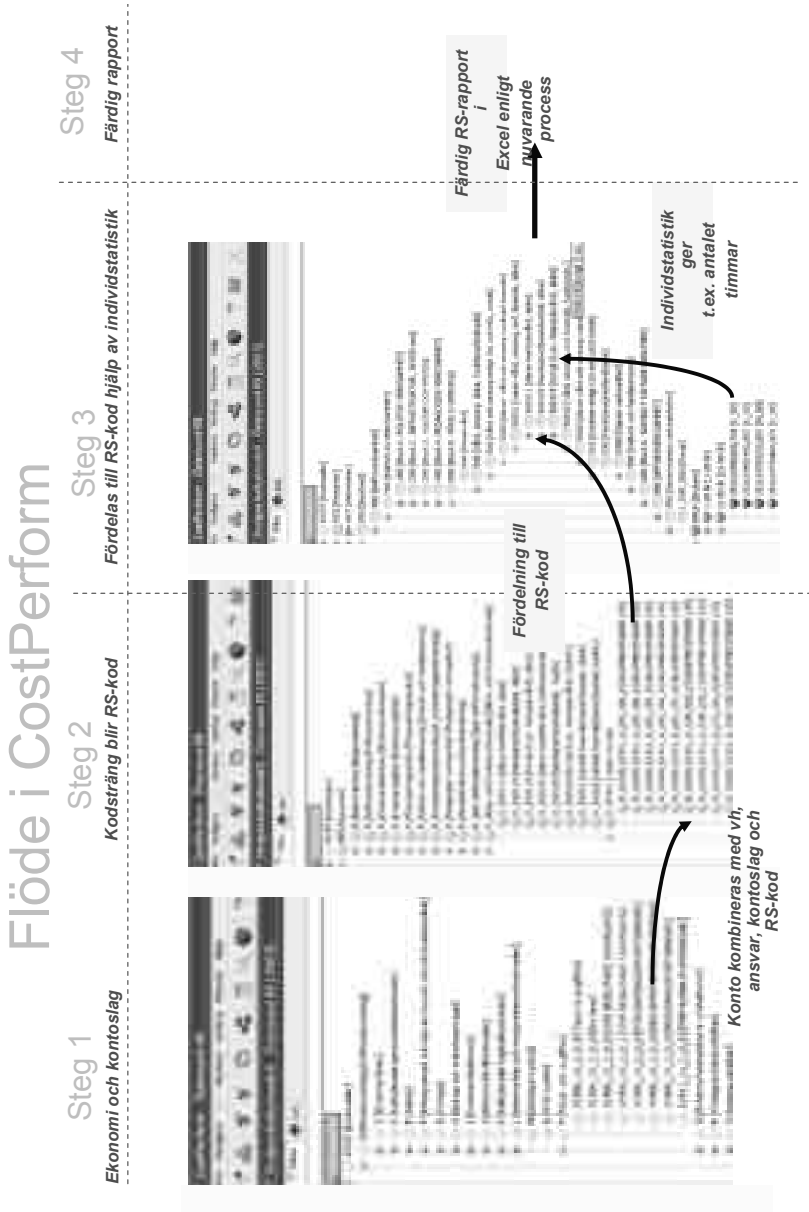
Kommun som även har hälso- och sjukvården inom kommunen samt specifika förutsättningar och struktur i och med ö-läget.

I dessa tre kommuner har vi arbetat med att:

- Skapat RS i CostPerform med Gotlands kommuns resultat enligt ”top-down” metoden (nuvarande metod)
- Skapat RS i Östersunds kommun med ”bottom-up” princip för äldre- och funktionshindrade samt top-down för resterande delar
- Skapat RS för Varbergs kommun med ”bottom-up” princip för äldre- och funktionshindrade samt gjort en jämförande analys med ”top-down” princip för den pedagogiska fliken.

Bilden på kommande sida illustrerar flödet i Östersund i Cost-Perform:

Bild 4 Från ekonomiutdrag till färdigt RS i Östersunds kommun



Att köra in de tre modellerna enligt lämnat RS var tämligen okomplicerat eftersom de flesta fördelningarna redan fanns i det inlämnade materialet. Syftet med att köra in allt material i systemet var för att säkerställa att alla blad och rapporter kunde genereras samt att se om ett ”färdigt” Excelark kunde skapas.

Eftersom grunddata (i form av fördelningsnycklar, ingående ekonomistatistik m.m.) saknades för att se skillnaden inom den pedagogiska verksamheten intervjuades Varbergs kommun för att illustrera de svårigheter och steg som behöver genomföras för att skapa RS för specifikt den pedagogiska fliken. För äldre- och funktionshindrade och individ- och familjeomsorg hade processen redan genomförts enligt bild 4.

Arbetet med den pedagogiska fliken inbegriper följande svårigheter. Dessa svårigheter är

1. Det finns en ganska stor andel administration inom förvaltningen som först måste fördelas ut på de olika verksamheterna (grundskola, förskola m.m.) för att kunna göra driftsredovisningsfliken. Administrationen är inte heller homogen eller statisk utan förändras (ex. med elevunderlag). Därför krävs det flera olika nycklar för att fördela ut administrationen till olika verksamheterna. Här finns inte stöd för detta i RS utan detta måste ske utanför systemet.
2. Flera olika objekt (ex. läromedel) består av flera olika poster vilket gör att det är ihop plock av olika kostnader för att få rätt siffror.
3. Det är många olika personer som bokför kostnader ute i verksamheterna och kodningen av t.ex. köpta platser och annat är oftast undermålig. Ekonomerna behöver ofta gå ner på transaktionsnivå för att hitta olika kostnader.
4. Verksamhetsstatistiken lämnas separat vid ett annat tillfälle och innehåller nästan alltid fel. Likaså är inte verksamhetsstatistiken utformad efter de fördelningsnycklar som behövs för att allokera kostnader till respektive verksamhet utan utifrån de verksamhetsmått som är efterfrågade. Det behöver inte finnas någon samstämmighet mellan dessa begrepp. Tidigare har statistiken även kunnat ändras manuellt i efterhand av den enskilda kommunen men det är i dagsläget inte möjligt för alla områden. Detta kan synas självklart att det inte ska vara möjligt att ändra på statistiken i efterhand men eftersom inlämning sker vid olika

tillfällena och utan en tillräcklig granskning medför detta att kvaliteten på lämnade nyckeltal har försämrats.

Varbergs kommun använder för den pedagogiska verksamheten ett specifikt program integrerat med ekonomisystemet och det underlättar insamlingen. Även med detta stöd behövs en mycket tid läggas ner i samband med insamlingen. Östersunds kommun använder diverse olika frikoder i ekonomisystemet för att underlätta kodningen. Respektive kommun har behövt bygga upp mer eller mindre utvecklade rutiner för att kalkylera kostnaderna för de olika verksamheterna innan den pedagogiska fliken kan sammanställas. Motsvarande problematik för den pedagogiska fliken finns således som för äldre- och funktionshindrade.

Hur hade kvaliteten varit om inte förarbetet med kalkylering och andra fördelningar har genomförts? Vi kan konstatera att resultatet hade varit avsevärt sämre än i dagsläget; förmodligen icke relevant. Vår bedömning är att variationen skulle vara mellan 10–30 procent.

Kan motsvarande ”bottom-up” process som för t.ex. Varbergs kommun tillämpas för den pedagogiska verksamheten? Vår bedömning är absolut att en integration med verksamhetsstatistik och kalkylering utifrån ett ”bottom-up” perspektiv fungerar och förbättrar processen avsevärt.

Slutsatser och rekommendationer

Arbetet har visat att det går att förbättra processen avsevärt som att införa en modell som bygger på individdata, en s.k. ”Bottom-up” modell:

Teknik:

- Det fungerar oväntat bra att köra in materialet både strukturellt och teknik i modellen trots att vi inte haft tillgång till all grunddata
- Det fungerar att generera en export som skapar ett excelblad enligt nuvarande modell
- En ny teknislösning behövs införas för att förbättra processen (databaslösning, fleranvändarsystem, webbgränssnitt)

Struktur:

- Förbättring av strukturen i RS behövs för att förenkla insamlingen
- Kommuner som arbetar med Kostnad per brukare kan automatgenerera RS för äldre- och funktionshindrade och individ- och familjeomsorg
- Motsvarande metodik fungerar för den pedagogiska verksamheten och kommer att förbättra processen även för dessa delar

Informationsbehov:

- Förtydligande av verksamhetsstatistikens roll i RS behövs

Följande rekommendation till fortsättning ges:

- Rekommendation att erfarenhetsutbyte och fördjupade diskussioner av resultatet från detta arbete initieras med SCB, Socialstyrelsen och Skolverket
- Rekommendation av testa ”bottom-up” processen i några kommuner redan under nästa år i praktiken.
- Rekommendation att tillsätta en kommitté som gemensamt utarbetar en ny modell under nästa år utifrån ny struktur, teknisklösning och ny metod.

Rapport till utredningen om alternativa utförare av kommunalt finansierad verksamhet

*Statistiska centralbyrån
Avdelningen för ekonomisk statistik
Registerenheten*

Innehåll

| | | |
|----------|---|------------|
| 1 | Bakgrund | 313 |
| 2 | Sammanfattning | 313 |
| 2.1 | Avgränsning av alternativa utförare | 313 |
| 2.2 | Attribut till alternativa utförare | 314 |
| 2.3 | Kostnader | 314 |
| 2.4 | Tidplan..... | 315 |
| 3 | Särskilda utredningsaktiviteter..... | 315 |
| 3.1 | Huvudverksamhet eller stödverksamhet..... | 315 |
| 3.2 | Privatpersoner och familjehem | 315 |
| 3.3 | Utnyttjande av befintliga register | 316 |
| 3.4 | Teknisk systemlösning | 316 |

1 Bakgrund

Officiell statistik avseende kostnader, personal och verksamhet inom vård, skola och omsorg, som utförs av kommuner och landsting, samlas in och redovisas av sektorsansvariga myndigheter. Motsvarande uppgifter saknas eller redovisas i andra termer i vissa fall för den offentligt finansierade verksamheten som utförs av andra utförare än kommunen/landstinget (i det följande kallad alternativa utförare).

2008 års utredning av kommunal statistik (FI 2007:12) har givit SCB i uppdrag att utreda hur och till vilken kostnad SCB kan tillhandahålla en rampopulation, årligen uppdaterad, över alternativa utförare. Utförarna skall om möjligt kunna identifieras/läggas till i SCB:s företagsdatabas (FDB) och kunna kopplas till övriga register i SCB:s registerstatistiska system. På så sätt fås möjlighet att särredovisa viss reguljär statistik för den utpekade populationen. Populationen skall också kunna utgöra en urvalsram för särskilda undersökningar av de alternativa utförarnas ekonomi, kvalitet och resultat inom respektive verksamhetsområde.

Denna rapport redovisar resultatet av SCB:s utredning innefattande förslag till system för etablering av en rampopulation över alternativa utförare av offentligt finansierad verksamhet samt en kostnadsuppskattning för utvecklingen av detta system samt övrig utveckling.

2 Sammanfattning

2.1 Avgränsning av alternativa utförare

SCB har i sin utredning kommit fram till att direktinsamling från kommuner och landsting är den enda metoden som kan skapa den eftersträlvade rampopulationen med acceptabel kvalitet. Befintliga register hos SCB och andra myndigheter, som omfattar enheter där verksamhet bedrivs inom vård, skola och omsorg, uppvisar störande övertäckning och/eller undertäckning, och det skulle krävas ett omfattande merarbete för att med säkerhet kunna identifiera de alternativa utförarna. Det har därför bedömts som säkrast och effektivast att fånga in samtliga alternativa utförare genom att fråga kommuner och landsting direkt.

Populationen begränsas till de företag och organisationer (inkl. ideella) som erhåller ersättning från kommuner och landsting för att utföra vissa tjänster inom verksamhetsområdena vård, skola och omsorg. Här ingår även stödverksamhet till dessa verksamhetsområden.

Kommuner, landsting och kommunalförbund som utför tjänster åt andra kommuner/landsting ingår inte. Privatpersoner som erhåller arvode/ersättningar för verksamhet inom vård och omsorg kommer åtminstone initialt inte att ingå.

SCB har tagit fram förslag till system för datainsamling, lagring, uppdatering och versionshantering och därvid beaktat befintliga system och rådande standarder på SCB samt tillgänglig kompetens. Insamling föreslås ske via en webbapplikation i förening med SCB:s företagsdatabas (FDB).

2.2 Attribut till alternativa utförare

Förutom sedvanliga företags- och arbetsställeuppgifter som återfinns i FDB föreslås följande extra attribut finnas för de alternativa utförarna:

- Uppgift om vilken/vilket kommun/landsting som finansierar verksamheten
- Uppgift om verksamheten räknas till huvudverksamhet eller stödverksamhet
- Typ av verksamhet enligt Räkenskapssammandrag för kommuner och landsting

2.3 Kostnader

Kostnaden för uppbyggnad av det tekniska systemet uppskattas till 1 miljon kronor. Kostnaden för administration, användarkontakter, granskning och rättning samt övrigt registerarbete uppskattas till 900 000 kronor.

Den totala kostnaden blir således 1 900 000 kronor. Kostnaden avser utveckling och driftsättning samt första årets genomförande.

Den årliga kostnaden för insamling, tekniska och innehållsmässiga förbättringar/uppdateringar är sedan beräknad till 685 000 kronor/år. Statistik baserad på SCB:s registerstatistiska system ingår inte i denna kostnad.

2.4 Tidplan

En prototyp till system för datainsamling beräknas kunna testas hos utvalda kommuner i september 2009 och tas i drift den 1 november 2009.

Detta gäller under förutsättning att SCB får klartecken att genomföra uppdraget senast den 1 mars 2009. Vid senare beslut kommer insamling att gälla från 2009 års redovisning och inte 2008 och istället kunna tas i drift den 1 mars 2010.

Hanteringen av det exakta variabelinnehållet i de slutgiltiga årsversionerna av rampopulationen beräknas vara klar tills 1 januari 2010. En andra version av webbapplikationen som klarar hantering av flera årsversioner skall kunna tas i drift den 1 mars 2010.

3 Särskilda utredningsaktiviteter

3.1 Huvudverksamhet eller stödverksamhet

Det finns önskemål att kunna särskilja huvudverksamhet från stödverksamhet hos de alternativa utförarna.

Med huvudverksamhet menas verksamhet som direkt berör kommuninnevånarna som till exempel barnomsorgs- och utbildningsplatser, räddningstjänst och drift av sporthallar. Stödverksamhet är ett stöd för att kunna utföra huvudverksamheten såsom städning, måltidsproduktion och administration.

När kommunerna redovisar sin verksamhet är det rekommenderat att de fördelar den på huvud- respektive stödverksamhet men det är inte lagstadgat. Vissa kommuner – i synnerhet mindre sådana – redovisar allt som huvudverksamhet. Variabeln föreslås ändå ingå som attribut, men bör användas med försiktighet. Man skall också vara medveten om att denna uppdelning inte används av landstingen.

3.2 Privatpersoner och familjehem

Det har också diskuterats att inkludera privatpersoner som får offentlig finansiering för olika typer av verksamhet inom vård och omsorg. Det har dock visat sig svårhanterligt med tanke på hur sådan

finansiering redovisas i olika kommuner. SCB:s utredning föreslår därför att privatpersoner initialt utelämnas ur populationen.

Familjehem och andra privata stödpersoner får två typer av arvoden/ersättningar. Den första avser ersättning för personernas arbete och den tid uppdraget för med sig och redovisas under kostnader för arbetskraft. Socialnämnden gör avdrag för preliminär skatt och betalar lagstadgade avgifter. Den andra delen utgör ersättning för omkostnader och redovisas på ett konto för omkostnadsersättningar.

Det finns dock möjlighet för kommuner att *alternativt* redovisa ersättningar för till exempel familjehemsplaceringar som köp av huvudverksamhet. Hur vanligt detta alternativa redovisningssätt är, är i dagsläget inte känt.

Om det ändå – trots olikheter/oklarheter i kommunernas/landstingens redovisning – bedöms som viktigt att privatpersoner skall inkluderas i rampopulationen över alternativa utförare föreslås att en särskilt utredning närmare belyser förutsättningar och konsekvenser.

3.3 Utnyttjande av befintliga register

Vår undersökning har konstaterat att de befintliga register som finns hos SCB och andra myndigheter inte till fullo täcker in den population man vill avgränsa. Skolregistret, som Skolverket ansvarar för, specificerar huvudmän för verksamhet inom skolans område men inte alla alternativa utförare. Detta förhållande ändras inte av den omläggning av insamlingen till skolregistret som pågår inom Skolverket. Däremot kommer omläggningen förhoppningsvis att avsevärt förbättra möjligheten till samordning med FDB. Övriga vård- och omsorgsregister avgränsar inte heller just alternativa utförare med offentlig finansiering, då bland annat finansieringskomponenten saknas.

3.4 Teknisk systemlösning

Då direktinsamling från kommuner/landsting bedöms som den mest effektiva metoden att skapa en rampopulation med alternativa utförare, måste ett system utvecklas för insamling och bearbetning. En noggrann specifikation av alla krav som skall ställas på systemet har tagits fram. Specifikationen omfattar applikationsutveckling, databas-

hantering, årsversionshantering, uppdateringsrutiner m.m. samt angivande av resursåtgång för varje ingående del.

För att underlätta arbetet för uppgiftslämnarna kommer systemet att bygga på insamling via webben. Det kommer att samverka direkt med FDB och samordnas med redan befintliga system samt beakta rådande standarder på SCB och tillgänglig kompetens. Koder från Räkenskapssammandraget för kommuner och landsting kommer att vara tillgängliga i systemet.

Slutresultatet för kommunerna/landstingen skall bli en webbtjänst där de på ett enkelt sätt kan välja och registrera sina alternativa utförare. De skall kunna känna att de har nytta av den information de lämnar. Eftersom webbtjänsten interagerar med FDB får de tillgång till ytterligare variabler från FDB som närmare beskriver de aktuella företagen. De skall kunna ladda hem sitt eget aktuella årsregister samt alla gamla årgångar, uppdaterade med aktuell FDB-information och på så sätt få en slags historik över vilka utförare de handlat tjänster ifrån. Om en utförare till synes inte finns i FDB kan registrering ske on-line och efterföljande interna utredning får visa om utföraren egentligen borde finnas i FDB, har upphört eller kanske ändå finns där, fast i ett för uppgiftslämnarna icke-identifierbart skick.

Målet är att systemet skall kunna administreras på ett enkelt och smidigt sätt med minsta möjliga manuella arbete och mesta möjliga tekniska stöd. De årliga rampopulationerna skall kunna hanteras på ett smidigt och effektivt sätt.



Förstudie avseende modern teknik för statistikinsamling

*Theo Lundin och Sven Engvall
OnTrax AB*

Innehåll

| | |
|---|------------|
| Läsanvisning | 323 |
| Sammanfattning..... | 323 |
| Syftet med utredningen FI 2007:12 | 325 |
| Uppdraget..... | 325 |
| Genomförande av förstudien (Metod) | 326 |
| Kartläggning | 326 |
| Översiktligt om kommunal statistikinsamling..... | 326 |
| Kommuner..... | 327 |
| Leverantörer | 329 |
| Myndigheter | 331 |
| | |
| Analys | 332 |
| Datafångst generellt i dag | 332 |
| Helhetssyn..... | 332 |
| Central organisation – STIC | 332 |
| Utveckling av kommunala IT-system..... | 332 |
| Ny syn på information..... | 333 |
| Datalager och data warehouse | 333 |
| | |
| Vision/lösning – nytt sätt organisera och utföra statistik- insamling..... | 335 |
| Överföring av information | 335 |
| Kommuner..... | 335 |
| Myndigheter | 336 |
| Leverantörer och IT-ansvariga | 337 |
| STIC (”Statistisk Insamlings Central”)..... | 338 |
| Sekretess – PUL | 338 |
| | |
| Teknisk lösning..... | 339 |
| Mål..... | 339 |
| Fysisk Arkitektur | 339 |

Arkitekturens delar.....341
Komponentbeskrivning343

Bilaga – Ordlista 348

Läsanvisning

I bilaga finns en ordlista för termer och begrepp som används i texten.

Sammanfattning

En förstudie är genomförd under hösten 2008 avseende att automatisera uppgiftslämnandet för att minska uppgiftslämnarbördan och få in statistikuppgifter tidigare än i dag. Förstudiens uppgift är att lägga en grund för realisering av ett samlat system för statistisk datafångst i kommunsektorn.

Det skall finnas ett *centralt inlämningsställe* för *all* statistik från kommuner och landsting.

För det behövs ...

- En samordning med myndigheter och ett nytt arbetssätt.
- En övergripande organisation som samordnar och sköter verksamheten, STIC = statistisk insamlingscentral.

Vi ser möjligheten till en ny syn på statistikinformation.

Det innebär att ...

- Uppgifter lämnas på en mer basal nivå än vad som är vanligast i dag.
- Från dessa uppgifter sammanställs statistikunderlagen – till den nivå som statistikproducenten önskar.

Ett *centralt datalager* kan skapas ...

- Med den nya nivån på information och med all statistik insamlad oavsett ansvarig statistikmyndighet (SAM).
- Där nya och fler ändamål kan tillgodoses.

- Där nya avancerade analysmetoder kan användas för att ge bättre beslutsunderlag.
- Där ändrade krav avseende statistikprodukter kan tillgodoses utan att behöva begära in ytterligare uppgifter från kommuner och landsting.

Information överförs löpande.

Det ...

- Avser händelsestyrd information (ex. tillståndsbeslut) som sker under mätåret.
- Ger nya möjligheter.
- Görs dessutom med full automatik – utan löpande manuella ingrepp.
- Gör att informationen kommer in snabbare.

Den tekniska infrastrukturen innehåller ...

- Transportmekanismer för överföring från kommuner/landsting och till SAM.
- Informationen hämtats automatiskt från lokala system.
- Information som är överförd på initiativ från kommunen – automatiskt eller via manuell inmatning.
- Omvandlingsmekanismer av information till den nivå statistikproducenten önskar.
- Informationsportaler med ...
 - Instruktioner/information för och kring statistiken. Riktat sig till och avser alla aktörer i statistiksystemet inklusive uppgiftslämnarna.
 - Kommunens inlämnade information samlad och sammanställd efter lokala behov
 - Helpdesk och frågelådor.

Alla aktörer måste acceptera angiven lösning och stimuleras att delta

- SAM får nya möjligheter och spelregler samt en omställning som kostar.
- IT-leverantörer som behöver få bättre krav och styrning för att underlätta deras anpassning av systemen i kommunsektorn.
- Kommuner och landsting där omställning krävs av IT-systemen.

Syftet med utredningen FI 2007:12

Regeringen har tillsatt utredningen ”2008 års översyn av kommunal statistik” med bl.a. följande uppdrag i direktivet:

Syftet är:

- A. Ökad automatisering av statistikinsamlingen från kommuner och landsting

Detta förväntas leda till att:

- B. Tidigare inlämning av statistikuppgifter
- C. Minskad uppgiftslämnarbörda
- D. Bättre kvalitet hos inlämnade uppgifter

Uppdraget

OnTrax har fått uppdraget att genomföra en förstudie under hösten 2008 som ett underlag till utredningen. Förstudien syftar till att lägga grunden till ett system som belyser:

- A. avgörande tekniska frågor
- B. frågor kring de informationsmängder som ska hämtas in samt
- C. hur ett automatiserat flöde kan förenas med gällande sekretess- och säkerhetsbestämmelser och den roll som uppgiftslämnarna har i det statistiska systemet.

Under uppdragets gång har resonemang av mer omfattande natur förts. Vi har sett ett värde i dessa diskussioner och redovisar även dessa analyser i denna rapport inom uppdragets fördefinierade ekonomiska ram.

Genomförande av förstudien (Metod)

Kartläggning har genomförts under september till november 2008 genom träffar med kommuner, systemleverantörer och SAM.

1. Tre kommuner av olika slag har besökts – Haninge (förortskommun), Göteborg (storstad) och Kristinehamn (industri-kommun).
2. TietoEnator och Logica, som båda är stora leverantörer av IT-system till kommuner, har besökts var för sig, där ansvariga för resp. system deltagit. Ensolution, som levererar kalkylstöd för bl.a. kostnad per brukare, har vi träffat flera gånger.
3. Statistiska Centralbyrån, Skolverket och Socialstyrelsen är de SAM som besökts.

Sammanlagt genomfördes 10 möten med de olika intressenterna.

Ett antal projektmöten har dessutom genomförts med Tore Melin och Marika Dagenbrink, som båda eller enskilt deltagit vid merparten av ovanstående möten.

Förstudien har genomförts på deltid under hösten av Thed Lundin och Sven Engvall med en tidsåtgång på cirka 300 timmar tillsammans. Tidplanen har styrts av möjligheten att få ihop möten.

Vår analys och lösningsförslag baseras på:

- Intryck och information från denna kartläggning och den input som Tore och Marika bidragit med.
- Metoder för att hantera informationsflöden i större organisationer.
- Trender inom området informationsanalys och inom IT.

Kartläggning

Översiktligt om kommunal statistikinsamling

Insamling av kommunal statistik sker i en betydande omfattning. Drygt 20 statistikansvariga myndigheter begär in statistik där Statistiska Centralbyrån (SCB), Socialstyrelsen (SoS) och Skolverket svarar för huvudparten. Olika insamlingsformat finns som Excel-ark, webenkäter, filer och papper. De flesta underlagen lämnas in

en gång per år och är av återkommande natur, där ändringar/nyheter kan finnas jämfört med året innan.

Räkenskapssammandraget för kommuner (RS)

Ett dominerande underlag är Räkenskapssammandraget (RS) som skall lämnas in till den 31 mars men där många kommuner blir försenade. Det leder till att Nationalräkenskaperna (NR) blir komplett först efter sommaren vilket i sin tur negativt påverkar beslutsunderlag för t.ex. Statsbudgeten och kommunernas egna budgetbeslut. Att färdigställa RS för kommuner är ett omfattande arbete som påbörjas efter att årsbokslutet är klart. Tidsmässigt sammanfaller det dessutom med kommunens budgetprocess, vilket innebär en stor resursansträngning. Den stora orsaken till det sena inlämnandet är att RS inte kan hämtas direkt från de lokala redovisningssystemen. Kostnader behöver på flera ställen fördelas ut på andra kostnadsslag (verksamhetskoder) än i redovisningen, interna transaktioner elimineras etc. Hur det skall göras är inte trivialt – det är exempelvis inte lätt att ta fram korrekta fördelningsnycklar – i många fall troligtvis till förfång för kvalitén.

Annan statistik

I andra fall lämnas individbaserad statistik som för Skolan, Vård och omsorgsverksamhet och socialtjänsten – i det sistnämnda fallet delvis som personuppgifter. Inte sällan sker detta insamlade decentraliserat t.ex. skolor där informationen därmed blir tillgänglig långt senare på den samlade kommunnivån.

Kommuner

Göteborg beskrev sina stora problem med att lämna in RS. Problemen är delvis "hemmagjorda" (45 huvudböcker, 21 stadsdelsförvaltningar, och 20 fackförvaltningar). Man välkomnar varje förenkling av uppgiftslämningen, även om detta i och för sig inte de kommuninterna problemen med flera huvudböcker etc.

Processen för att fylla i RS i Göteborg går till enligt följande:

1. Rapporter från ekonomisystem
2. Justeringar och elimineringar
3. Mallar
4. Fördelning av verksamhetsoverhead
5. Fördelning av förvaltningsoverhead
6. Färdiga uppgifter som fylls i RS-blanketten manuellt

Det är ett omfattande arbete där många är inblandade från många förvaltningar.

Några stora problem är:

- Termer i RS tar ej hänsyn till vissa bidrag t.ex. EU-bidrag, statsbidrag.
- Interna omföringar. Intern köp och sälj
- Förändrad verklighet (outsourcing) innebär att vissa uppgifter inte finns alls.
- Investeringar redovisas otydligt
- Otydlig och ologisk uppbyggnad av RS där utgifter och kostnad blandas.

Några stora problem i Haninge är:

- Kvalitets- och rimlighetskontroll, tar lång tid.
- Olika redovisningsprinciper, t.ex. i pensionsredovisningen.
- Tidspress, ska lämnas i samband med bokslutet.
- Bristande mappning vid ny/ändrad verksamhetskod/konto till RS-kod.
- Brister i dataregister, uppgifter saknas, ingen enhetlig nomenklatur, brister i felkontroller som försvårar statistikarbetet.

Några stora problem i Kristinehamn är:

- Otydliga anvisningar
- Tolkningsproblem

- Det som efterfrågas stämmer inte överrens med verksamheten bedrivs (RS).
- Förifyllda antal elever Komvux stämmer inte. Kommer från CSN.

Alla tre kommunerna gav uttryck för svårigheter baserade på hur olika statistikobjekt skall tolkas särskilt i en "förändrad värld" med bl.a. externa utförare av kommunal verksamhet, elev/vårdplatser i och från andra kommuner, ... En annan kommentar är att man ifrågasatte kvalitén i sina egna underlag – "inte seriöst", "hur skall det användas?", "hur gör andra?"

Leverantörer

TietoEnator

System som var representerade: Personalsystem (PersonicP och lönesystem), Procapita, Welfare

Bärande intryck:

Tieto ser statistisk uppgiftslämning som en funktion som skall ingå i sina system. De gör vad som krävs i form av förändringar varje år och tycker att processen kring nya förutsättningar kan bli enklare och bättre. Det finns ingen samlad syn på statistikinsamling inom Tieto. Man arbetar inom olika områden (system) och känner ofta inte varandra personligen. Dessutom finns olika versioner av samma system ofta (ex. personal) vilket gör att de gör "samma statistikinsamling" i flera olika system. Inget konstigt med detta eftersom det är ett stort företag med lång historia. "Det var bättre förr på Kommundatas tid då alla hade samma system" – var en (skämtsam) kommentar.

De tycker att idén med automatiserad insamling är intressant och är positivt inställda.

Logica (f.d. WM-data)

System som var representerade: Treserva (vård- och omsorg), Personal (Heroma PA) och Raindance (ekonomi).

Bärande intryck:

Samma intryck som Tieto i stort. Logica är ett stort företag med många olika system. Diskussionen blev konkret och intresset för automatiserad datafångst är stor. De ser fördelar och diskuterade:

- A. Kan vi få något tillbaka? Ex. jämförande nyckeltal till personalrapporten.
- B. Ser stora problem med att de i dag får in ändringar avseende statistik för sent, vilket gör att de får göra snabblösningar. De får för kort planeringshorisont och skulle vilja ha ett bättre forum – ”förhandsbesked” i god tid som kan ge ett planeringsunderlag för dem.
- C. Ser möjligheter att en ny central insamlingstjänst kan möjliggöra punkt A och B.

Ensolution

Företaget levererar kalkylsystem som används för att följa upp kostnader och beräkning av nyckeltal på individnivå. De har 60 kommuner som kunder inom vård- och omsorgsverksamheten främst. Ensolution har automatiserat framställningen av vårdfliken i RS genom att fördelningsnycklar beräknats från lägsta nivå (individ). Eftersom samma individ drar olika stora kostnader och ingår i flera åtgärder är det inte så lätt ta fram manuellt. Kalkylering som utgår ifrån individstatistik leder till bättre kvalitet och effektivitet.

Myndigheter

SCB och Skolverket (gemensamt möte)

Det var ett möte som i mycket präglades av att information om utredningen gavs till SCB. Förändrad insamlingsteknik är en väldigt stor fråga för SCB där flera större utvecklingsprojekt pågår för att underlätta uppgiftslämnande över lag.

Socialstyrelsen

Har precis avslutat ett stort projekt för Individbaserad statistik. Man samlar in alla beslut från ärendesystemen i kommunen avseende hela verksamhetsåret – en gång per år. Insamling genom filöverföring (maskinellt skapade ur ärendesystemen) är helt dominerande. På myndigheten sker kontroller (formella och mer sammansatta med jämförelser med föregående år) som återförs till kommunen vid upptäckta/misstänkta felaktigheter. Vi diskuterade eventuella fördelar med att likt Norge (Kosta) standardisera t.ex. enkäter genom att skapa verktyg för myndigheten att själv ”bygga” sina enkäter (utan hjälp av konsulter) och vinsten med att kunna få in materialet snabbare. Idén här är att

- Information hämtas med automatik från kommunens IT-system – löpande under året.
- Felaktigheter kan återföras direkt till kommunen för komplettering, utan mänsklig hand, för de mest grundläggande kontrollerna. Mer komplexa felanalyser görs på myndigheten. Här såg SOS en vinst dels genom utjämnad egen arbetsbelastning och genom att fel kan återföras till nära beslutshändelsen och inte som nu långt efteråt.
- Leverantörer ”påverkas” (i detta fall ärendesystem) att informationen alltid ligger klar att hämta.

Analys

Datafångst generellt i dag

Dagens datafångst brister i struktur, effektivitet och är omodernt. Varje insamling konstrueras som en separat enkät i olika format Excel, filer, webbenkäter och anpassas efter den slutliga statistikprodukten. Vad vi erfarit finns motsvarande också för distributionen av statistik. Det saknas samordning och styrning som ser till systemets effektivitet och kvalitet i stort.

Helhetssyn

För att åstadkomma mer än punktvisa förändringar krävs ett större grepp, en helhetssyn. Det kommer ta lång tid att färdigställa och statistikbehoven förändras över tid liksom den tekniska utvecklingen gör det. Slutsatsen blir att förändringsarbetet behöver placeras i en organisatorisk struktur av varaktig natur.

Central organisation – STIC

Vi har kallat den organisationen för Statistisk insamlingscentral (STIC) som verkar tillsammans med intressenterna kommuner, systemleverantörer och SAM. Vi använder begreppet STIC utan ta hänsyn till befintliga ansvarsområden i dag hos intressenterna.

Utveckling av kommunala IT-system

Kommunernas och landstingens datasystem behöver utvecklas så att automatiserade informationsuttag kan göras och tekniskt överföras till STIC. Man behöver underlätta för leverantörer genom bättre styrmedel och kanske också ge incitament. Olika specifikationer behöver tas fram, både tekniska och innehållsmässiga, som kan/skall användas för kommunal upphandling och systemutveckling. Detta bör gå att göra utan att göra avkall på marknadsneutralitet. Även detta är en fortvarig process och vi föreslår att STIC även har en del i detta.

Ny syn på information

Dagens statistikenkäter är oftast utformade efter ett särskilt syfte = en statistikprodukt. Vi ser en möjlighet att lämna in information på en annan och lägre nivå än i dag. Statistikprodukterna kan därefter sammanställas från denna lägre informationsnivå. Fördelen är att man kan göra andra sammanställningar och analyser än de som gjorts tidigare – i stället för kostnaden för barn/unga i familjehem (0–22 år) i RS kan t.ex. kostnaden för 21-åringar beräknas. Förutsättningen är naturligtvis att det går att få in ett tillräckligt komplett material på denna nivå för att få ett representativt urval. För de kommuner som lämnar information på denna nivå slipper man undan sammanställnings- och tolkningsarbetet, dvs. en effektivitetsvinst uppstår.

I ett centralt datalager hos STIC med all insamlad kommunal statistik finns också möjligheten att kombinera sammanställningar från andra undersökningar från t.ex. en annan myndighet. Möjligheten till ett centralt datalager tycker vi bör beaktas i den tekniska arkitekturen. Det skulle även vara möjligt i ett senare steg att distribuera statistik från STIC via ett datalager.

Datalager och data warehouse

Trenden sedan många år inom statistik och informationsanalys sker inom olika former av datalager eller data warehouse.

Den tekniska utvecklingen är stark och ger nya verktyg som underlättar sammanställning och presentation. Stora leverantörer som SAP, Oracle, IBM, SAS Institute och Microsoft prioriterar detta område bl.a. genom att specialiserade företag som Business Objects, Hyperion och Cognos blivit uppköpta.

Ett datalager bygger på att man samlar in och lagrar informationen på en så låg nivå som det är praktiskt att hantera. Ett exempel är information kring kommunala beslut. En stor del av den kommunala verksamheten riktar sig till kommunens invånare t.ex. beslut om omsorg och vård till enskild person. Det är dessa beslut kompletterade med basinformation såsom tidpunkt, kostnad och längd man vill fånga. När man sedan har tillräckligt mycket information från t.ex. hela landet och under en längre tidsperiod kan man börja söka efter olika mönster och trender som inte går att se om man har informationen statistiskt tillgänglig som idag. Det

finns en rad olika färdiga verktyg och tekniker för att göra utökade analyser. Ett exempel är ”data mining” där avancerade tekniker används för att hitta olika typer av samband som kan ge svar på mer komplicerade frågeställningar.

En stor fördel är att nya typer av sammanställningar och statistikprodukter kan produceras utan att det innebär en ny begäran till kommunerna om ny inlämning av information.

Många kommuner gör redan i dag kalkyler per brukare som kan vara ett första steg i att skapa detta datalager.

Vad vi vill säga här är att:

- Det ger högre kvalitet på informationen genom en enhetlig och regelstyrd inhämtning till det gemensamma datalagret.
- Nya avancerade statistik- och analysmetoder kan användas för att ge bättre beslutsunderlag till staten totalt.
- Ett datalager för statistikinsamling kan möjliggöra att man skiljer på insamling och framställning av statistik på ett sätt som gagnar båda sidorna av statistikproduktionen.
- Statistik kan lämnas på lägre nivå än i dag (basuppgifter) och kan därmed tillfredställa nya statistikbehov när de uppkommer utan att kommuner behöver lämna in ytterligare uppgifter. Kommunen slipper därmed den nuvarande sammanställningsbördan.
- Tolkningsproblemen reduceras dessutom för kommunerna genom att mer basala uppgifter lämnas.
- En lösning i denna riktning öppnar också för att på sikt via denna struktur *distribuera* den sammanställda statistiken.

Vision/lösning – nytt sätt organisera och utföra statistikinsamling

Hur ser en tänkbar ny lösning ut och hur kommer man dit?

Överföring av information

Från kommuners IT-system överförs informationen till STIC. Internet används som transportmedel och där datorer kommunicerar med varandra via s.k. webservices.

Initiativet till automatisk överföring ligger tekniskt antingen hos kommunen/landstinget eller hos STIC. Det kan variera för olika grupper av data.

I det sistnämnda fallet tänker vi oss att STIC hämtar information helt automatiskt utan manuella åtgärder. Det som behövs är att ”strömmen är på” och att informationen finns färdig att hämta. Detta kan jämföras med de uppdateringar som görs från Microsoft där din dator periodvis kollar om det finns uppdateringar att hämta och sedan överför dessa. Det öppnar för att hämta in information löpande av ”händelsestyrd” information, som de beslut som Socialstyrelsen i dag tar in årligen från kommunernas ärendesystem. Fördelarna med det är att man jämnar ut kontrollarbetet (fel som upptäcks) på myndigheten över året och ger möjlighet att hålla en löpande aktuell publicering av statistik.

I andra fall är initiativet det motsatta, dvs. information sammanställs i lokala system och anropar STIC för överföring.

Kommuner

Kommunportal

All statistik lämnas in till STIC. I en kommunportal finns all inlämnad statistik samlad, såväl maskinellt som manuellt inlämnad samt åtkomst till information och sammanställningar av information som lämnats decentralt (t.ex. av varje skola). Behövs ett signeringsförfarande görs detta här för att släppa informationen vidare. I portalen finns också åtkomst till tidigare års statistik.

Här finns även all information om statistikobjekten – hur de skall fyllas i, vanliga frågor, etc. Den här vägen lämnas också frågor

in för att besvaras av ansvarig statistikexpert. Dessa (eller vissa) frågor och svar kan göras allmänna och fritextsökbara. Kommunportalen flaggar förseningar avseende undersökningar och visar på felaktigheter avseende inlämnad statistik. Mail är en möjlig kompletterande kanal för felmeddelanden.

Från kommunportalen finns också tillgång till text som skall inkluderas vid kommunala upphandlingar avseende statistik och annan information som har betydelse för inlämning av statistik.

IT-system

Kommunala IT-system har anpassats så att automatisk överföring av information kan göras direkt från dessa system. Specifikationer för leverantörer att följa ges ut av huvudmannen för STIC. Denna text och de förpliktelser som gäller över tiden ingår i alla upphandlingsunderlag avseende kommunala IT-system. Styrmedel har tagits fram för att få alla leverantörer att anpassa sina system. Vid förändringar av den informationen följs ett arbetssätt som möjliggör för leverantörerna att hinna förändra sina IT-system. Samordningsansvar för detta har STIC.

Manuellt inmatad information

Webbformulär används för information som är av en sådan natur att den inte kan hämtas från IT-system.

För de kommuner som inte har IT-system som kan lämna automatiserat lämnas informationen på ett liknande sätt som i dag. Särskilt under en uppbyggnadsperiod kommer detta att vara vanligt.

Myndigheter

Myndigheter hämtar statistikinformationen från STIC. I STIC's portal läggs information om statistikundersökningarna in för kommunerna att ta del av enligt ovan. Här skall man kunna läsa allt om kommande planer om förändringar för system leverantörer att ta del av. Det finns delat ansvar mellan STIC och myndigheten. Teknik, drift, programvaror och viss samordning ligger hos STIC. En följd av detta är att statistik myndigheten kommer alltid att

behöva ”gå via STIC”. Grunden för detta ligger i de ansvarsområden som bör tilldelas STIC som ...

- Formulär, inmatningsmetodik, insamling. SAM ger enligt sin specifikation STIC i uppdrag att realisera en ny eller en förändrad statistikinsamling. STIC ansvarar för framtagning av teknisk lösning där hänsyn tas till mål avseende enhetlighet, struktur, definitioner, dokumentation, kostnader ...
- Samordning av SAM's statistikvariabler. Visionen avseende automatisering och ett samlat datalager för med sig behovet av att samordning över myndighetsgränser. Det handlar om modell och data + metadata i datalagret, redundans (dubblettinformation) med mera ...

Leverantörer och IT-ansvariga

Med IT-ansvariga menas generellt IT-personal på kommuner och då särskilt lokala systemförvaltare av egen utvecklade system.

De kan via portalen läsa beskrivningar av den statistik som skall samlas in. Dessutom lägger myndigheter in de planer de har på förändringar även innan de är detaljutformade för att ge leverantörer kännedom att något är på gång. För att det skall bli verkningsfullt bör så mycket information som möjligt lämnas så att leverantörer kan planera in sitt arbete.

Definitiva specifikationer bör vara utformade på ett sådant sätt att de är tydliga för verksamhetskunniga kompletterat med tekniska krav och fakta.

Leverantörers system kan också ges möjlighet att anropa STIC för att kunna inkludera jämförande nyckeltal in i sina system. Det är en synpunkt som framfördes vid våra kontakter och ger möjlighet att inkludera jämförande nyckeltal i de operativa underlag/rapporter som finns i t.ex. personalsystem på driftställe/kostnadställe nivå. Det kräver att STIC distribuerar denna typ av nyckeltal på en sådan nivå som efterfrågas.

STIC ("Statistisk Insamlings Central")

Det STIC ansvarar för är:

- Teknik och drift av statistikinsamling
- Kommunportalen – programvara
- Myndighetsportalen – programvara
- Dataöverföring – programvara och specifikationer – mellan
 - kommun och STIC
 - STIC och myndighet
- Programvara (ramverk, "halvfabrikat") för att snabbt och enkelt skapa inmatningsformulär/webenkäter. För vissa typer av enkäter bör detta arbete kunna göras utan särskilda tekniska kunskaper. Fördel med detta: lägre kostnader och enhetlighet i utformning och layout.
- Teknisk information och assistans till leverantörer och kommuners IT-personal.
- Samordning och planering vid förändringar i statistik
- Organisation som bygger de nya insamlings- och (ev.) distributionskanalerna för statistik.
- Organisation som svarar för teknik och drift inkl. helpdesk.
- Specifikationer och upphandlingsföreskrifter enligt tidigare resonemang

Sekretess – PUL

Sedvanlig teknik för att skydda och säkerställa data finns i STIC. Kryptering används vid överföringen. Persondata avidentifieras så att man aldrig kan identifiera personer via gränssnitt i portalerna. Alternativt kan informationen redan vara avidentifierad när den lämnas. Det går också att tänka sig lösningar som e-signering. Vi ser inte detta som ett tekniskt problem – det gäller att införa de tekniska och hanteringsmässiga föreskrifter och den tillsyn som krävs.

Teknisk lösning

En modell för insamling för kommunstatistik som kan ligga till grund för en mer enhetlig behandling och hantering av kommuninformation på statlig nivå är det vi vill beskriva.

Mål

Målet är att ...

1. Skapa en mer automatiserad inlämning för att få in underlagen tidigare. Detta ska ske genom att införa mer automatiserade gränssnitt mellan de olika delarna i processen.
2. Skapa bättre informationskvalitet genom att ...
 - a. separera rapporteringen mer än i dag och renodla de olika delarna. Det sker genom att lämnandet av uppgifter mer ska lämnas m.h.t. när de uppkommer och inte som i dag när statistiken ska produceras.
 - b. separera lämnande av uppgifter och producerandet av statistik kan också redundans (dublettinformation) undvikas. Varje uppgift behöver bara lämnas en gång.
3. Arkitekturen kan bli en grund för statistikhanteringen på lång sikt i en bredare bemärkelse än i dag om så skulle önskas enligt de resonemang kring bl.a. datalager och vad detta kan ge och medföra som redovisats tidigare.

Fysisk Arkitektur

Förutsättningar

Med den presenterade nya synen på informationen måste alla insamlade uppgifter analyseras för att bestämma vilken nivå den nu ska samlas på. Följden blir att *mer* information kommer att samlas in än i dag. Vi vill skapa en grund för att kunna dra större nytta av all den information som finns.

Kommunerna

För kommunernas del innebär det att listan på enskilda lämnade uppgifter kommer att öka. Förhoppningsvis uppvägs det av att uppgifterna är av mer basal karaktär, är lättare att ta fram och att tolkningsproblem och summeringsarbete minskar.

Det är vår uppfattning från gjorda kommunbesök att många av de problem som där framställdes löses eller underlättas av det sätt att samla in uppgifter som vi föreslår.

Leverantörerna

I ett första skede, innan webservices finns på plats, kan de nya termerna behöva hämtas ur systemen i stället för de gamla. Det innebär att de s.k. statistikmodulerna/rapporterna måste modifieras. I nästa steg införs webservices som en del av verksamhets-systemen. STIC måste även kunna hantera att ta emot en oförändrad fil eller Excel-ark för verksamhetsstatistik då alla kommuner inte kommer att omedelbart kunna lämna in uppgifter enligt det nya sättet.

Acceptansen från leverantörerna tror vi finns. Statistikuttag ingår som ett absolut krav i varje upphandling och måste tillgodoses. Nya standardiserade gränssnitt (webservices) som lätt kan utökas för flera statistiksyften innebär en modernisering av systemen som gör att förändringarna kan motiveras. Många leverantörer av de större systemen har olika former av egna data warehouse lösningar som kan dra nytta av den nya informationen.

Statistikmyndigheter

En förutsättning för att införa den föreslagna lösningen är att mottagande myndigheter accepterar den och uppskattar de mer värden som skapas. Genom att få tillgång till informationen på en mer basal nivå kan en djupare analys göras där så är önskvärt. Det finns även möjlighet att erbjuda utökade statistiska undersökningar, i den information man redan har, utan att behöva skicka ut nya enkäter.

Dagens arbetsätt speglar inte denna nya syn. Myndigheterna tar fram den statistik man är ålagd på enklast och snabbaste sätt för varje enskild typ av statistik. Det vi nu föreslår innebär en större

helhetssyn. Det kommer att kräva en översyn av arbetsprocesserna vid statistikproduktion.

Arkitekturens delar

Kommundel

Kommunernas verksamhets- och redovisningssystem, varav de flesta innehåller statistikmoduler idag, gör rapporter i form av filer eller Excel-ark för varje statistikinsamling. I stället hämtas denna information via webservices på en lägre nivå eller under en övergångsperiod genom nuvarande rutiner till den kommunala insamlingsdatabasen via ETL-modul hos STIC.

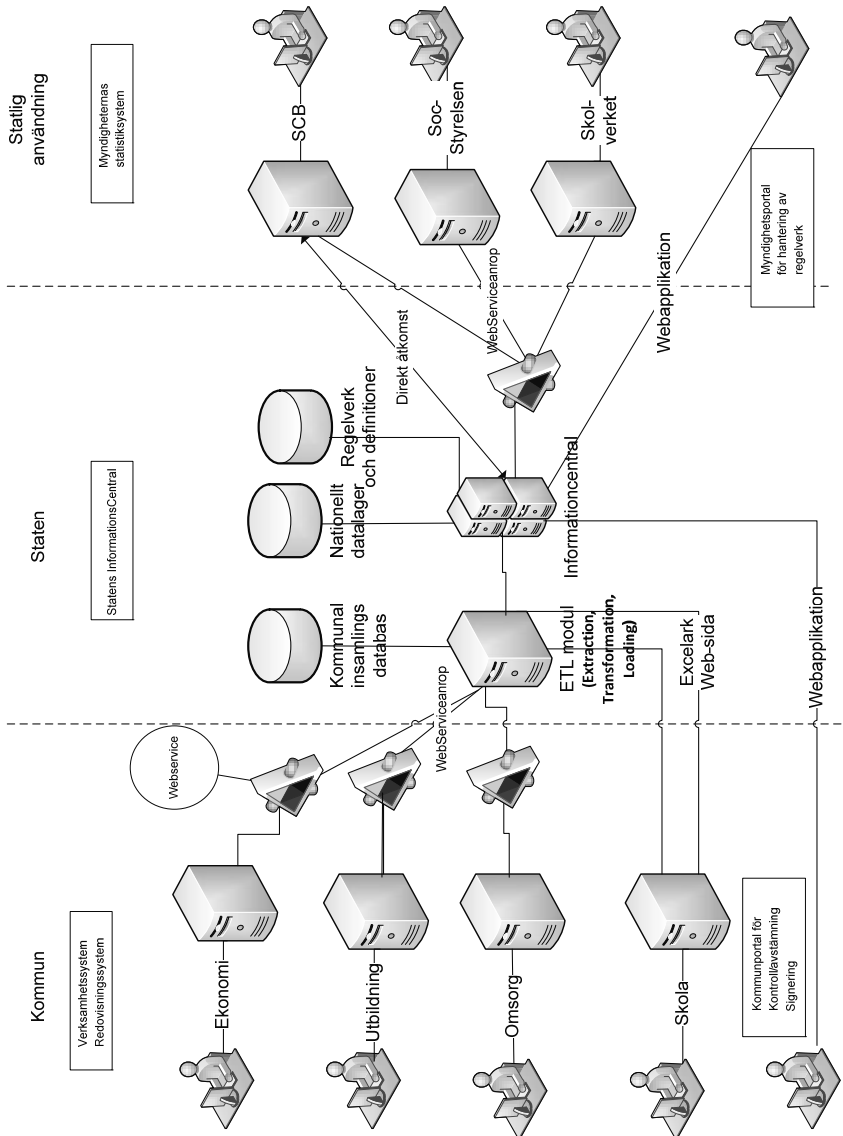
Kommunerna kommer att ha tillgång till sin information via en kommunportal för kontroll, avstämning och signering av lämnad information.

Statistisk Insamlings Central STIC

I ETL modulen omformas och normaliseras informationen enligt det centrala regelverket till den nya lägre nivån vid behov innan det laddas in i det nationella datalagret. Det görs för att bli användbart för fler syften, inte enbart en specifik statistikprodukt.

Statlig del (SAM)

Informationen, som nu finns i datalagret i normaliserad form, sammanställs enligt regelverket för resp. enkät/statistikprodukt och hämtas härifrån till resp. myndighet på nuvarande sätt, via Excelark, eller textfil, eller via webservices.



Myndigheterna har en portal för att skapa och hantera definitioner och regelverk kring statistikproduktionen. Det är detta regelverk som bestämmer hur statistiken ska sammanställas för varje enskild statistikprodukt.

Komponentbeskrivning

Syftet med denna komponentbeskrivning är att konkret beskriva hur lösningen kan genomföras i praktiken. Det finns färdiga produkter på marknaden som kan användas för många av de komponenter vi behöver. Det gör att mycket av arbetet blir mer i form av konfigurering och anpassning än av att bygga allt från början. Vi nämner exempel på produkter med namn i texten för att visa på vad som finns på marknaden. Det kan finnas andra produkter som klarar samma sak men nämnda har vi så stor kunskap om att vi är säkra på att de uppfyller ställda krav.

Kommunen

1. Från redovisningen och verksamhetssystemen hämtas boksluts- och verksamhetsinformation såsom kostnader, aktiviteter, resurser, insatser och brukare. Informationen måste liksom i dag eventuellt rensas från t.ex. interna transaktioner men man kommer att slippa arbetet med att tolka så mycket som i dag eftersom informationen lämnas på lägre nivå. Därefter kvalitetskontrolleras och avstäms informationen ungefär som i dag innan den lämnas vidare till nedbrytningsmodulen genom befintlig statistikmodul eller webservice.

Statens informationscentral

Nedbrytningsmodulen CostPerform

2. Denna modul finns redan i dag i form av en produkt som heter CostPerform. Här kompletteras informationen med RS-kodning och fördelningsnycklar. Dessa är i huvudsak volymbaserade men kan också vara av annan art. De kan antingen beräknas automatiskt med hänsyn av verksamhetsstatistik eller anges manuellt. Vi tänker oss att kommunerna går in på en websida för att fylla i och kontroller sina fördelningsnycklar.
3. Nu processas all information för att brytas ner till lägsta nivå med fördelad kostnad på alla dimensioner i verksamheten, såsom resurs (t.ex. äldreboende på viss adress), aktivitet (t.ex. administration), insats (t.ex. särskild boende) och brukare (mottagare av insatsen). Nu kan vi summera kostnader i vilken dimension och för vilka syften som helst.
4. Informationen sammanställs för kvalitetskontroll av kommunerna själva. Automatiska valideringar och rimlighetskontroller görs bl.a. baserade på föregående års siffror. Kommun får sedan godkänna lämnad information genom någon form av signering. Den nya informationen lagras dels i den kommunala insamlingsdatabasen dels i datalagret.

ETL

5. Informationen omformas och tvättas ytterligare att passa ett datalager. Det kan t.ex. bestå i att bestämma hur man ska hantera saknade uppgifter. Vad gör man om viss data inte finns? Om t.ex. datum för ett beslut inte finns, ska man försöka återskapa det på grundval från annan information eller ska man låta det vara okänt? Andra typer av bearbetningar som görs här är av typen: Ett beslut om hemtjänst som innebär att en brukare får städning 2 gånger i veckan under 6 månader. Man kan vilja skapa varje besök som hemtjänsten ska göra enligt beslutet i databasen för att kunna summera antalet besök snabbt utan att göra detta varje gång en sådan fråga ställs. I detta fall skulle innebära att man först skulle räkna antalet veckor i de specifika månader beslutet omfattade för att sedan kunna summera

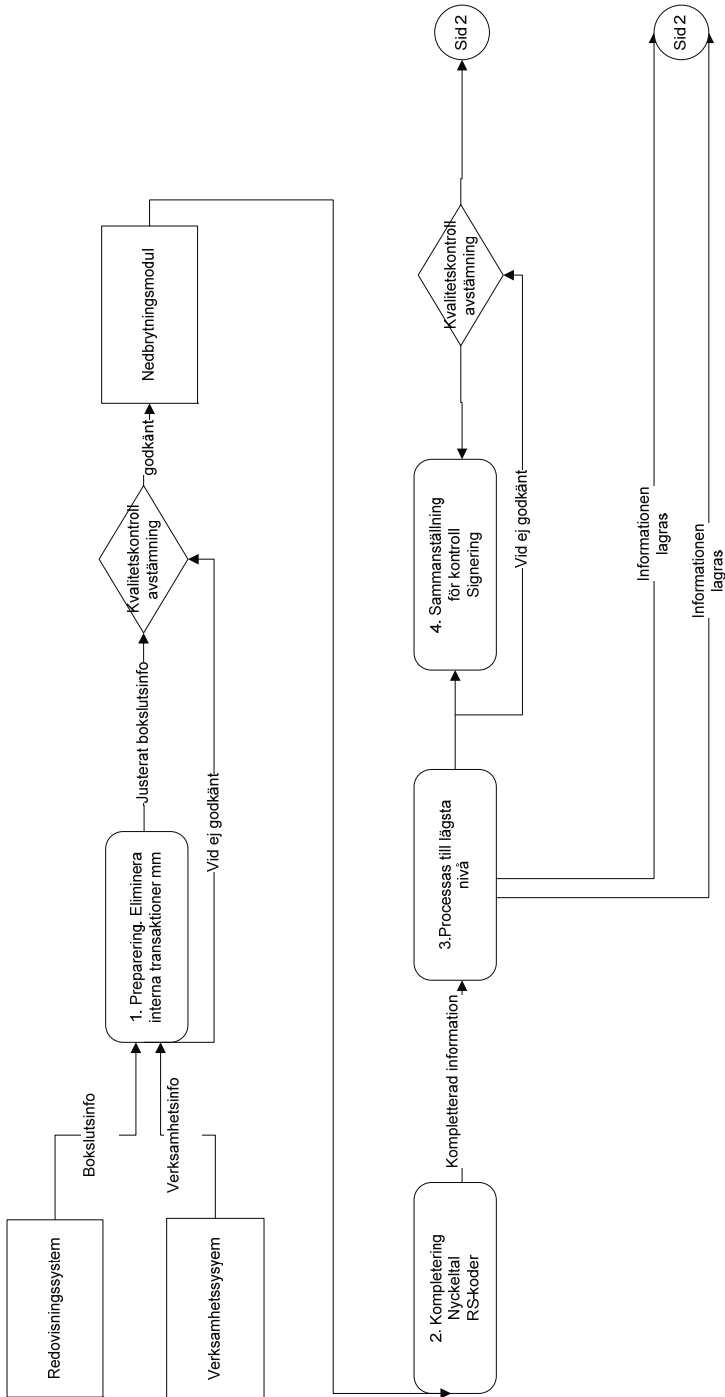
besöken. Här har t.ex. SQL Server (databasprodukt från Microsoft) stort stöd för hela ETL-processen.

6. Informationen lämnas till STIC och lagras i datalagret. Här byggs också s.k. kuber som är färdigsummerad information i alla de olika dimensioner som önskas. Här finns nu alla kommuners information summerad och sammanställd. Här har alla större databasleverantörer produkter som täcker vårt behov.

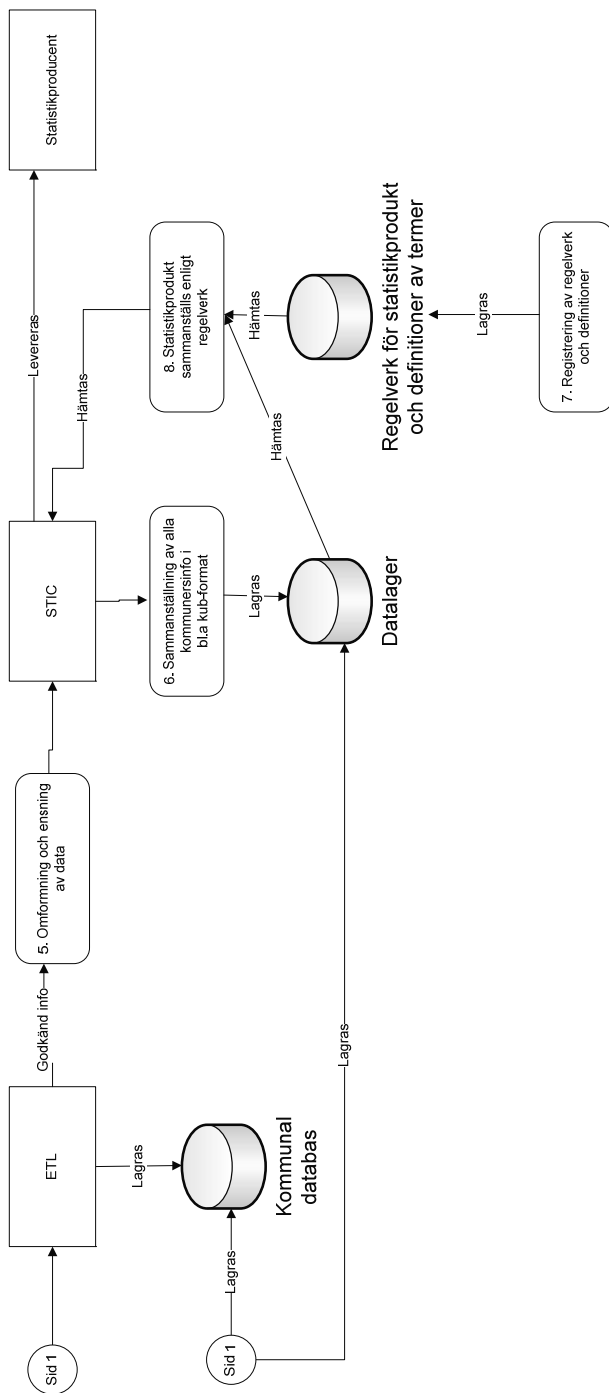
STIC

7. Regelverket för termdefinitioner för statistikinformatonen och statistikprodukter måste kunna registreras och uppdateras. Applikation måste byggas. Här finns ingen färdig produkt att tillgå.
8. Statistikprodukterna sammanställs enligt regelverket och lämnas till/hämtas av statistikproducenterna (myndigheterna). Här måste applikation och webservices byggas.

SID 1



SID 2



Bilaga – Ordlista

- **Business Intelligence (BI)**

Sammanfattande benämning på programvaror och lösningar som används för att samla in, konsolidera, analysera och rapportera en organisations data. Data kan vara lagrat på olika ställen och i olika system eller komma från externa källor. Business intelligence-lösningar innefattar *data warehouse* (datalager), data marts (databutik), beslutsstödssystem, lösningar för frågor och rapportering, analyser samt *data mining*.

- **Data warehouse**

Koncept utvecklat av William H. Inmon. En logisk sammanhållen datamängd som är avsedd för analys och som speglar flera tidsperioder genom att data regelbundet hämtas från andra databaser/register. Används för att stärka ledningens beslutsunderlag på grundval av en målinriktad, integrerad, tidsrelaterad och varaktig insamling av information. Ett Data Warehouse är en databas som är skild från de operationella IT-systemen i verksamheten. Det fungerar som en verksamhetstäckande databas för alla typer av system och fungerar därför som ett verktyg för ledningen.

- **Data mining**

Data Mining är en analysteknik som går ut på att upptäcka viktiga och nya sammanhang, mönster och tendenser genom att analysera stora datamängder, via registrering av mönster samt statistiska och matematiska metoder i ett *data warehouse*. Data Mining-metoden kan ge bättre prognoser samt mer differentierad segmentering, klassificering och utvärdering av olika grupperingar eller andra begrepp inom aktuellt område.

- **ETL (Extraction, Transformation, Loading)**

Verktyg som stöder uppbyggnad av ett *data warehouse*. ”Extraction” är utvinning av data från olika datakällor. ”Transformation” är anpassning av datat efter de krav som ställs av data warehouse-modellen och den aktuella databasen (data transformation). ”Loading” är inläsning av data till en ny databas, som är strukturerad för rapport- och analysmöjligheter.

- **Normalisera**

Att normalisera innebär att man strukturerar tabellerna i en databas enligt specifika regler för att undvika bl.a. redundans och att all information identifieras för att kunna hittas på ett användbart sätt.

- **Redundans**

I det här sammanhanget använt i betydelsen att samma variabel efterfrågas i fler än ett statistikunderlag.

- **Web services (Webbtjänster)**

Är tjänsteorienterad (service oriented architecture SOA). Betecknar webbaserade datorprogram som kommunicerar och samarbetar dynamiskt med andra webbtjänster på samma vis som en människa kan surfa till olika webbsidor. Använder *XML* och är plattformsoberoende. Webbtjänster kan samarbeta med varandra automatiskt och utan avbrott. En tjänst är här en betjänande funktion som är väldefinierad, självständig och oberoende av sin omgivning. I vårt fall t.ex. ”publisera RS-information”.

- **XML (eXtensible Markup Language)**

Syftet med XML är att kunna utväxla data mellan olika informationssystem. Detta görs genom att skicka data som ren text; text som även kan förstås av människor. Är i dag en plattformsoberoende standard som används alltmer vid kommunikation mellan datorsystem.

Behov, tillgång och ansvar för hjälpmedelsstatistik

Skrivelse till utredningen från Hjälpmedelsinstitutet

1 Inledning

Hjälpmedel är produkter vars uppgift i huvudsak är att kompensera för nedsatta eller förlorade funktioner hos människor. Bra hjälpmedel är därför en mycket viktig förutsättning för att en person med någon funktionsnedsättning ska kunna leva ett aktivt och självständigt liv och ha jämlika levnadsvillkor med andra. Det finns stort antal olika typer av hjälpmedel – allt från rullstolar för personer med nedsatt rörelseförmåga till påminnelsehjälpmedel för personer med kognitiva funktionsnedsättningar.

Hjälpmedel tillhandahålls i stor omfattning av landsting och kommuner enligt hälso- och sjukvårdslagen, HSL. Ansvaret enligt HSL omfattar hjälpmedel för den dagliga livsföringen, för vård och behandling samt personliga hjälpmedel för skola och utbildning. Arbetshjälpmedel, som personer med funktionsnedsättningar har på sin arbetsplats, är ett ansvar för Försäkringskassan och arbetsförmedlingarna.

Statistiken över hjälpmedel och hjälpmedelsförbrukningen är splittrad på många händer och inte tillräcklig för att ge en fullständig bild av hjälpmedelsområdet. Nationell basstatistik om hjälpmedelsverksamheten såsom kostnader, antal förskrivningar samt antalet användare av hjälpmedel saknas. Socialstyrelsen som är statistikansvarig myndighet för hälso- och sjukvården för inte någon statistik om hjälpmedel. Däremot finns vissa uppgifter om hjälpmedel i statistiska undersökningar vid andra myndigheter. Hjälpmedelsinstitutet (HI) tar löpande fram rikstäckande statistik om kostnader och förskrivningar på hörsel- och synområdet.

2 Informationsbehov på hjälpmedelsområdet

Det finns många olika användare av hjälpmedelsstatistik och många sakproblem som en sådan statistik ska lösa eller belysa. Vad kostar hjälpmedelsverksamhet? Får de som behöver bra hjälpmedel? Hur skiljer egenavgifter, väntetider och förskrivningar av hjälpmedel sig åt mellan olika landsting och kommuner? Statistik som svarar på dessa frågor utgör grundinformation för utredning, uppföljning och utveckling på området. Andra frågeställningar om effekter av hjälpmedel för individ och samhälle – till exempel samband mellan fallolyckor och rollatoranvändning eller hur hjälpmedelsanvänd-

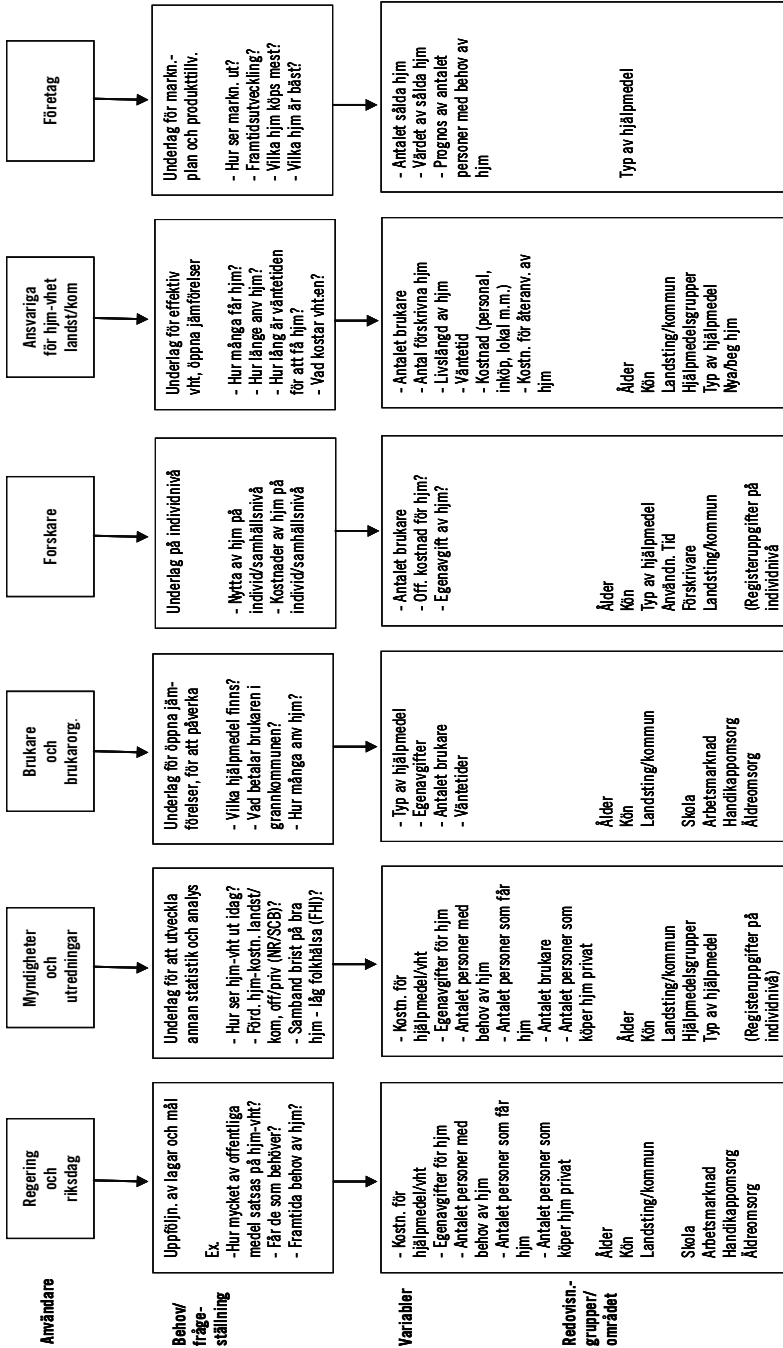
ningen påverkas av att allt fler äldre får sin omsorg i ordinärt boende kräver också underlag i form av hjälpmedelsstatistik.

Att statistikförsörjning inom hjälpmedelsområdet är angelägen har flera orsaker. Hjälpmedel används av många, troligen kommer de allra flesta personer i befolkningen att använda hjälpmedel någon gång under livet. Kostnaderna för hjälpmedelsverksamheten omfattar relativt stora belopp uppskattningsvis 6–8 miljarder kronor per år. Den viktigaste orsaken är dock själva hjälpmedlets funktion – att vara en mycket viktig förutsättning för att personer med funktionsnedsättningar ska kunna leva ett aktivt och självständigt liv och ha jämlika levnadsvillkor med andra.

Kraven på innehållet i hjälpmedelsstatistiken väntas öka. Det beror *för det första* på att antalet hjälpmedelsanvändare ökar. Majoriteten av användare är äldre personer. Ungefär två av tre av dem som använder hjälpmedel är över 65 år. I takt med att antalet äldre personer ökar förväntas även antalet användare att öka. Utvecklingen medför ett ökat tryck på kommuner och landsting som förskriver hjälpmedel. *För det andra* pågår stora förändringar inom hjälpmedelsverksamheten. Exempel är decentraliserad upphandling och försök med fritt val av hjälpmedel. Uppföljningar av sådana förändringar kräver statistik på landstings- och kommunal nivå. *För det tredje* finns en ökad efterfråga på uppgifter inom hjälpmedelsområdet. HI får allt fler förfrågningar från kommuner och landsting om olika nyckeltal för att beskriva utvecklingen av hjälpmedelsverksamheten. Kravet att hälso- och sjukvården ska vara kostnadseffektiv har bland annat inneburit att kommunernas och landstingens verksamheter alltmer jämförs med varandra i s.k. öppna jämförelser.

I nedanstående schema redogörs för olika användare och deras behov av hjälpmedelsstatistik. I första raden på schemat anges olika grupper av användare. Andra raden anger exempel på frågeställningar bland dessa användare. Utifrån frågorna redovisas variabler och redovisningsgrupper som skulle kunna utgöra underlag för att besvara dessa frågor. Syftet med schemat är att redogöra för de huvudsakliga behoven samt för bredden av användare och användningsområden. I verkligheten överlappar naturligtvis statistikbehoven hos olika användare varandra och frågeställningarna är förstås fler.

Schema Informationsbehov/statistikbehov på sakområdet



3 Dagens tillgång på hjälpmedelsstatistik

Det finns ett stort behov av hjälpmedelsstatistik. Som beskrivits i avsnitt 1 är såväl antalet användare som användningsområdena många. Tillgången på hjälpmedelsstatistik är dock otillräcklig för att kunna täcka behoven. Dels är själva innehållet i statistiken för litet, dels är tillförlitligheten i vissa av uppgifterna för låg.

För att kartlägga behoven och möjligheterna att ta fram relevant statistik om hjälpmedel har Sveriges kommuner och landsting (SKL) uppdragit åt HI att mellan åren 2008–2010 sammanställa befintlig hjälpmedelsstatistik och genomföra nya undersökningar inom en rad områden. Ett första steg i detta arbete är att sammanställa den statistik om hjälpmedel som finns. Denna sammanställning väntas publiceras under våren 2009, men huvudresultaten redovisas nedan. Sammanställningen är en genomgång av den rikstäckande statistik om hjälpmedel som tas fram regelbundet vid HI, SKL, brukarorganisationer och statliga myndigheter.

Hjälpmedelsinstitutet tar vartannat år fram uppgifter om hörselrespektive synhjälpmedel. Uppgifterna består främst i kostnader, antalet användare och antalet förskrivningar av de vanligaste hjälpmedlen inom dessa områden. Båda undersökningarna är behäftade med relativt stora bortfall. Institutet tar i samband med olika projekt även fram andra statistiska uppgifter om hjälpmedelsverksamhet. Dessa har dock mer karaktär av djupdykningar inom olika områden för olika år.

Statistiska centralbyrån undersöker uppgifter om hjälpmedel i fyra undersökningar. I undersökningen om befolkningens levnadsförhållanden (ULF) undersöks årligen antalet personer som använder hjälpmedel för rörelsehinder. Ungefär vart sjätte år undersöks även användningen av hörselhjälpmedel. ULF är en urvalsundersökning och kan inte redovisas efter län. I undersökningen om hushållens ekonomi (HEK) undersöks årligen befolkningens användning och utgifter för hjälpmedel. Uppgifterna kan inte redovisas på län eller typ av hjälpmedel. I undersökningen om landstingens räkenskapssammandrag (som sker i samarbete med SKL) undersöks årligen landstingens nettokostnader för hjälpmedelsverksamhet. All hjälpmedelsverksamhet ingår dock inte. I kommunernas räkenskapssammandrag särredovisas inte kostnader för hjälpmedelsverksamhet. I undersökningen utrikeshandel med varor ingår uppgifter om export och import av bland annat rullstolar, rollatorer, hörselhjälpmedel. Troligen finns enligt HI

betydande mätfel i resultaten. Undersökningen ingår i Sveriges officiella statistik. Utöver dessa statistikprodukter undersöker SCB löner, inkomster, framtidsutsikter för personal som arbetar inom hjälpmedelsverksamheter såsom arbetsterapeuter och sjukgymnaster.

Arbetsförmedlingen uppdrar åt SCB att undersöka arbetsmarknadssituationen bland personer med funktionsnedsättningar. I undersökningen mäts behovet av arbetshjälpmedel och anpassade arbetsförhållanden samt i vilken utsträckning behoven tillgodoses. Arbetsfördelningen för själva statistik över förmedlingens kostnader för arbetshjälpmedel samt över antalet personer som för detta stöd.

Försäkringskassan för statistik över sina kostnader för arbetshjälpmedel.

Brukarorganisationer. Hörselskadades riksförbund (HRF) har hittills årligen tagit fram statistik om hörselhjälpmedel. I övrigt har inte organisationerna egna återkommande undersökningar om hjälpmedel.

Slutsatsen av sammanställningen är att produktionen av nationellt hjälpmedelsstatistik är spridd på flera myndigheter och undersökningar samt att innehållet i undersökningarna ibland är mycket översiktligt. Socialstyrelsen med ansvar för hälso- och sjukvårdsstatistiken mäter inte uppgifter om hjälpmedel i sina undersökningar.

4 Hjälpmedelsstatistik som behövs för att täcka behoven

Sammanställningen av nuvarande tillgång på nationell hjälpmedelsstatistik täcker inte behoven. Nedan redogörs kortfattat vad som finns och vad som saknas utifrån tre dimensioner.

1) Hjälpmedelsstatistik för olika hjälpmedelsområden

För närvarande finns endast rikstäckande statistik om syn- respektive hörselhjälpmedel. Motsvarande statistik behövs även för övriga hjälpmedelsområden (rörelsehinder, kognition, ortopedi, inkontinens samt andra medicinska funktionsnedsättningar).

Uppgifter som behövs för respektive område är i huvudsak: behovet av hjälpmedel, antalet användare av hjälpmedel, väntetider att få hjälpmedel, antalet förskrivna hjälpmedel, kostnader samt

egenavgifter för hjälpmedel. Endast delar av dessa uppgifter finns för hörsel- och synområdet.

2) Hjälpmedelsstatistik för olika samhällssektorer.

För närvarande finns endast nationell hjälpmedelstatistik för arbetslivet. Statistik om hjälpmedel behövs även för utbildningsområde, äldreomsorg, folkhälsa (underlag för att mäta betydelsen av hjälpmedel för folkhälsan), bland personer med insatser enligt LSS.

Huvudsakliga uppgifter som behövs för respektive sektor är: antalet personer med behov av hjälpmedel, antalet personer som får behoven tillgodosedda samt kostnader för hjälpmedelsverksamhet.

3) Hjälpmedelsstatistik efter redovisningsgrupper samt typ av statistik

Hjälpmedelsstatistiken behöver i de flesta fall kunna redovisas efter landsting och/eller kommuner för att möjliggöra öppna jämförelser. Av den statistik som finns idag kan endast statens kostnader för arbetshjälpmedel samt vissa av uppgifterna i HRF:s undersökning redovisas på denna nivå.

All statistik ska redovisas efter kön. Detta krav är uppfyllt för i princip all befintlig nationell statistik om hjälpmedel.

Barnperspektivet bör synliggöras i all relevant statistik. I den dominerande delen av tillgänglig nationell statistik om hjälpmedel saknas uppgifter för att särskilt belysa barnens situation.

Såväl innehållet som jämförbarheten av hjälpmedelsstatistiken måste öka så att totaluppgifter för riket kan beräknas.

Hjälpmedelsstatistik samlas in endast på aggregerad nivå eller på individnivå endast i urval. Totalräknade registeruppgifter, till exempel en motsvarighet till Läkemedelsregistret vid Socialstyrelsen, saknas. Flertalet landsting och kommuner har särskilda IT-stöd och hjälpmedelssystem för hantering av hjälpmedel vilket skulle kunna ge förutsättningar för en nationell registerstatistik.

5 Ansvar för hjälpmedelsstatistik

Det kan konstateras att innehållet i statistiken om hjälpmedel som produceras idag är inte tillräckligt för att täcka de grundläggande behoven av uppgifter på detta område. I vissa delar har den statistik som finns för låg tillförlitlighet för att kunna användas på önskat

sätt. Även tillgängligheten av hjälpmedelsstatistiken är låg med tanke på att den är spridd på flera undersökningar och producenter. En del av hjälpmedelsstatistiken publiceras inte alls.

HI håller genom sitt uppdrag från SKL på att ta fram information om vilken nationell hjälpmedelsstatistik som behövs. Det finns dock ingen formell eller gemensam kanal för att föra denna information vidare. HI har inte heller mandat eller de operativa verktyg som krävs för att påverka myndigheter att pröva om möjligheter finns att ta fram mer hjälpmedelsstatistik. En sådan kanal skulle gynna kopplingen mellan behov och produktion av statistiken.

Principer för hur hjälpmedelsbehovet skulle kunna täckas:

- 1) Statistikansvarig myndighet för den officiella statistiken på hälso- och sjukvårdsområdet för statistik om hjälpmedelsverksamhet. Denna statistik bör innehålla basuppgifter såsom kostnader, antalet förskrivna hjälpmedel, antalet användare och antalet förskrivna hjälpmedel. Uppgifterna ska kunna redovisas efter hjälpmedelsområde, ålder, kön och lands-ting/kommun. Det är även önskvärt att ha ett register om hjälpmedel motsvarande Läkemedelsregistret.

Det huvudsaliga skälet till att hjälpmedelsstatistik bör ingå i den officiella statistiken är den innebörd hjälpmedel har för människors liv i kombination med det stora antalet personer som hjälpmedel berör. Dessutom skulle sannolikt möjligheterna att samla in statistikuppgifter och därmed även tillförlitligheten att öka om hjälpmedelsstatistiken klassificerades som officiell.

- 2) Sektorsmyndigheter med statistikansvar för utbildning, arbete, handikapp- respektive äldreomsorg samt folkhälsa implementerar frågor om hjälpmedel i sina undersökningar. Uppgifterna ska främst belysa kostnader samt behovet av och tillgången på hjälpmedel och kunna redovisas efter kön och ålder.

Det är viktigt att sådan hjälpmedelsstatistik inte plockas ur sitt sammanhang utan integreras i undersökningar som belyser dessa områden i andra syften. Dels ökar värdet i uppgifterna eftersom de kan relateras till andra uppgifter i samma undersökning, dels minskar uppgiftslämnarbördan.

- 3) Statistiken om hjälpmedel bör sammanställas i bara en publikation för att öka dess tillgänglighet. Redan i dagsläget måste

man som användare leta uppgifter vid ett flertal myndigheter och undersökningar.

Vissa delar av den statistik som saknas kommer HI att ta fram inom ramen för SKL-uppdraget. Det gäller främst uppgifter inom hjälpmedelsområdena rörelsenedsättning, kognition, ortopedi samt inkontinens där rikstäckande statistik saknas idag. HI:s uppgift som nationellt kunskapscentrum är dock inte att framöver ansvara för all produktion av hjälpmedelsstatistik som ska täcka samhällets behov inom detta område. Däremot kommer institutet i enlighet med sina stadgar att ”medverka vid uppföljning av hjälpmedelsanvändning inklusive statistisk uppföljning”. HI bör också i sin roll som nationellt kunskapscentrum att framöver kunna svara för kunskaper om användarbehovet av hjälpmedelsstatistik. HI skulle även se som sin uppgift att sammanställa den statistik om hjälpmedel som idag tas fram av ett flertal statistikproducenter.

Statens offentliga utredningar 2009

Kronologisk förteckning

1. En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. Ju.
2. Nya nät för förnybar el. N.
3. Ransonering och prisreglering i krig och fred. Fö.
4. Sekretess vid anställning av myndighetschefer. Fi.
5. Säkerhetskopiors rättsliga status. Ju.
6. Återkrav inom välfärdssystemen. – Förslag till lagstiftning. Fi.
7. Den svenska administrationen av jordbruksstöd. Jo.
8. Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. Jo.
9. Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. Fi.
10. Miljöprocessen. M.
11. En nationell cancerstrategi för framtiden. S.
12. Skatt i retur. Fi.
13. Effektiviteten i Kriminalvårdens lokal-försörjning. Ju.
14. Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. Ju.
15. Kraftsamling! – museisamverkan ger resultat. + Bilagor. Ku.
16. Betänkande av Kulturutredningen. Grundanalys Förnyelseprogram Kulturpolitikens arkitektur. Ku.
17. Kommunal kompetenskatalog. En problemorientering. Ju.
18. Två rapporter till Grundlagsutredningen. Ju.
19. Aktiv väntan – asylsökande i Sverige. Ju.
20. Mer järnväg för pengarna. N.
21. Redovisning av kommunal medfinansiering. Fi.
22. En ny alkohollag. S.
23. Olovlig tobaksförsäljning. S.
24. De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. N.
25. Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. Fi.

Statens offentliga utredningar 2009

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. [1]
Säkerhetskopiers rättsliga status. [5]
Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning. [13]
Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. [14]
Kommunal kompetenscatalog.
En problemorientering. [17]
Två rapporter till Grundlagsutredningen. [18]
Aktiv väntan – asylsökande i Sverige. [19]

Försvarsdepartementet

Ransonerings och prisreglering i krig och fred. [3]

Socialdepartementet

En nationell cancerstrategi för framtiden. [11]
En ny alkohollag. [22]
Olovlig tobaksförsäljning. [23]

Finansdepartementet

Sekretess vid anställning av myndighetschefer. [4]
Återkrav inom välfärdssystemen.
– Förslag till lagstiftning. [6]
Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. [9]
Skatt i retur. [12]
Redovisning av kommunal medfinansiering. [21]
Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. [25]

Jordbruksdepartementet

Den svenska administrationen av jordbruksstöd. [7]
Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. [8]

Miljödepartementet

Miljöprocessen. [10]

Näringsdepartementet

Nya nät för förnybar el. [2]
Mer järnväg för pengarna. [20]
De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. [24]

Kulturdepartementet

Kraftsamling!
– museisamverkan ger resultat. + Bilagor. [15]
Betänkande av Kulturutredningen.
Grundanalys
Förnyelseprogram
Kulturpolitikens arkitektur. [16]

