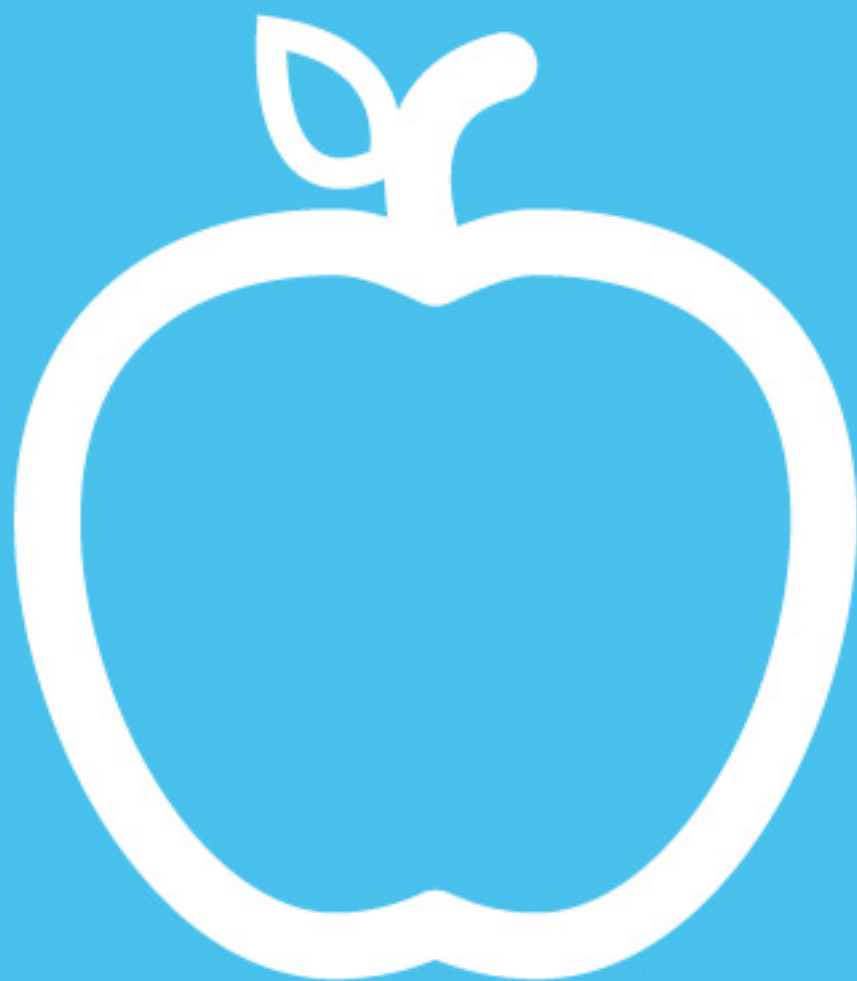


# Hur vet staten vad kommunerna gör?

Statskontoret



RAPPORT TILL

# ESS

Expertgruppen för Studier  
i Samhällsekonomi

2005:3



REGERINGSKANSLIET

Finansdepartementet

# Hur vet Staten vad Kommunerna gör?

En studie av den statliga uppföljningen  
av kommunala verksamheter i  
Danmark, England, Finland och Norge

*Rapport till ESS*  
2005:3

Rapportserien kan köpas från Fritzes kundtjänst.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

Tryckt av XBS Grafisk Service  
Stockholm 2005

ISBN 91-38-22461-5  
ISSN 1653-3429

# Förord

I Sverige är de offentliga välfärdstjänsterna i stor utsträckning kommunaliserade. Kommuner och landsting ansvarar för vård, skola och omsorg. Den svenska välfärdsstaten kan sägas kännetecknas av en hög grad av kommunal självstyrelse och låg grad av statlig styrning.

Det betyder inte att staten avsvurit sig intresset av att följa upp, utvärdera och förbättra välfärdens tjänster. De olika statliga sektorsmyndigheterna följer regelbundet upp hur verksamheterna utvecklas, men det sker sektorsvis och i huvudsak utifrån myndigheternas egna perspektiv. En översiktlig bild, en statlig helhetssyn, på kommunernas verksamheter och ekonomi saknas, samtidigt som medborgarnas anspråk stiger på att skattekonorna används så produktivt och effektivt som möjligt inom hela den offentliga verksamheten. Staten kan här spela en aktiv roll genom att förse kommuner och landsting med den information och de verktyg de kan behöva för att själva kunna redovisa kvaliteten i de offentliga välfärdstjänsterna, och därigenom på ett genomskinligt sätt koppla ihop kommunernas kostnader med vad medborgarna får ut av sina skattepengar.

I våra nordiska grannländer och i England pågår för närvarande en omfattande utveckling av den statliga uppföljningen av verksamheterna i kommuner och landsting. Det är ofta lärorikt att granska på vad sätt andra länder arbetar med att lösa likartade problem. Statskontoret har i några rapporter under senare år diskuterat problemen kring statens uppföljning. Det föll sig därför naturligt för Expertgruppen för Studier i Samhällsekonomi ( ESS ) att ge Statskontoret i uppdrag att också kartlägga, beskriva och jämföra den statliga uppföljningen i dessa länder, med särskild tonvikt på hälso- och sjukvård, omsorg om barn och äldre samt utbildning.

I rapporten "Hur vet Staten vad Kommunerna gör ?" redovisar Statskontoret, detaljrikt och dagsaktuellt, sitt uppdrag. Rapporten

kommer att utgöra ett av underlagen för arbetet i det produktivitetsprojekt, som regeringen aviserar i budgetpropositionen för år 2006 och vars ”uppgift är att analysera hur framtidens välfärd kan finansieras och presentera förslag på hur produktiviteten inom den offentliga sektorn ska öka”

Rapporten har utarbetats av organisationsdirektören Leif Lundberg, avdelningsdirektören Richard Broddvall och konsulten Agneta Rönn.

I likhet med vad som gäller för alla rapporter till ESS svarar författarna för innehållet i rapporten och står själva för värderingar och slutsatser.

Stockholm i oktober 2005

Expertgruppen för Studier i Samhällsekonomi

Levi Svenningsson

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>7</b>
<b>1 Inledning</b> .....	<b>11</b>
1.1 Uppdraget.....	11
1.2 Så här har vi arbetat.....	11
1.3 Något om använda begrepp.....	15
<b>2 Danmark</b> .....	<b>17</b>
2.1 Bakgrund .....	17
2.2 Övergripande ekonomisk styrning och uppföljning .....	20
2.3 Styrning och uppföljning av vissa välfärdsverksamheter .....	30
<b>3 England</b> .....	<b>39</b>
3.1 Bakgrund .....	39
3.2 Övergripande ekonomisk styrning och uppföljning .....	43
3.3 Styrning och uppföljning av vissa välfärdsverksamheter .....	54
<b>4 Finland</b> .....	<b>65</b>
4.1 Bakgrund .....	65
4.2 Övergripande ekonomisk styrning och uppföljning .....	69
4.3 Styrning och uppföljning av vissa välfärdsverksamheter .....	72
<b>5 Norge</b> .....	<b>81</b>
5.1 Bakgrund .....	81
5.2 Övergripande ekonomisk styrning och uppföljning .....	85
5.3 Styrning och uppföljning av vissa välfärdsverksamheter .....	90

<b>6</b>	<b>Jämförelser mellan de fyra länderna .....</b>	<b>97</b>
6.1	Ekonomiska och strukturella utgångspunkter .....	98
6.2	Relationen i stort mellan staten och kommunerna .....	102
6.3	Samarbetet mellan stat och kommuner.....	105
6.4	Nationell uppföljning.....	106
6.5	Centrala initiativ för att främja effektivitet och produktivitet.....	109
6.6	Sammanfattande slutsatser och iakttagelser .....	110

### **Bilagor**

<i>Bilaga 1</i>	Uppdraget .....	115
<i>Bilaga 2</i>	Intervjuade personer.....	119
<i>Bilaga 3</i>	Kommunala nyckeltal, jämförelser .....	121

# Sammanfattning

## Uppdraget till Statskontoret

Statskontoret har kartlagt, beskrivit och jämfört den statliga uppföljningen av kommunal ekonomi och verksamhet i våra nordiska grannländer (Danmark, Finland och Norge) samt i England. Arbetet har gjorts på uppdrag av Expertgruppen för studier i samhällsekonomi (ESS).

Tyngdpunkten i uppdraget har legat på den generella statliga uppföljningen av kommunernas förutsättningar, verksamhet och ekonomi. Det har också ingått i uppdraget att kartlägga uppföljningen av hälso- och sjukvård, omsorg om barn och äldre samt utbildning.

I uppdraget har *inte* ingått att göra en mer allmän beskrivning och analys av kommunsystemen eller av relationerna mellan staten och kommunerna i de här aktuella länderna. En sådan studie har Statskontoret gjort tidigare och redovisat i rapporten *Stat/kommunrelationer i Europa* (Statskontoret 2002:22). För att ge en viss bakgrund återges dock en del av det som framkom i denna tidigare studie i den här föreliggande rapporten.

## Översiktliga jämförelser mellan ländernas kommunsystem

Gemensamt för alla undersökta länder är att kommunala organ har ansvaret för exempelvis skolan, omsorgen om barn och äldre, kultur, gator och vägar, lokal kollektivtrafik, miljö- och hälsoskydd samt olika former av teknisk försörjning. Hälso- och sjukvården är kommunal i Danmark, Finland och Sverige, medan detta ansvar i Norge är delat mellan stat och kommuner. I England ansvarar staten för hälso- och sjukvården.



Kommunstorleken varierar kraftigt mellan länderna. Jämfört med Sverige har Finland, Norge och Danmark många små kommuner. De engelska kommunerna däremot är väsentligt större.

I samtliga nordiska länder utgör kommunalskatten den största inkomstkällan för kommunerna (mellan 50–60 % i Danmark, Finland och Norge samt i Sverige ca 70 %). Denna andel är betydligt lägre i England (ca 16 %), där kommunerna får huvuddelen av sina inkomster genom statsbidrag.

I de nordiska länderna har kommunerna rätt att beskatta privatpersoners inkomster. I England utgår kommunalskatten från värdet av den bostad den skattskyldige bor i. I alla de undersökta länderna har kommunerna – till skillnad från i Sverige – därutöver inkomster från beskattning av fastigheter och företag, ofta enligt statligt fastställda skattesatser.

### **Relationerna mellan staten och kommunsektorn**

I Danmark, Norge och Finland finns etablerade och delvis formaliserade processer för samarbetet mellan statliga och kommunala parter. Staten och kommunernas intresseorganisationer träffar där någon form av årliga avtal eller överenskommelser om den kommunala ekonomin och verksamheten. Något motsvarande system finns inte i Sverige eller England.

### **Nationell uppföljning**

Relationen mellan staten och kommunerna och statens uppföljning av kommunala verksamheter präglas i hög grad av hur hårt staten styr kommunerna, vilket i sin tur är beroende av såväl legala och institutionella förhållanden som traditioner. Vi bedömer att staten i Danmark, Norge och England utövar en hårdare styrning och uppföljning, i här aktuella avseenden, av kommunerna än vad som är fallet i Sverige. I Danmark gäller detta framför allt ekonomin, medan det i Norge och England gäller både ekonomi och verksamhet. Finland bedöms ligga närmast Sverige i dessa avseenden.

När det gäller den nationella ekonomiska uppföljningen skiljer sig Danmark och Norge från England, Finland och Sverige. De danska och norska kommunerna är t.ex. skyldiga att flera gånger

årligen rapportera in relativt detaljerade uppgifter till staten. Kommunerna i dessa länder har också en av staten fastställd kontoplan.

Samtliga undersökta länder har någon form av nationellt system med kommunala nyckeltal som beskriver verksamhet och ekonomi. Norge har det mest omfattande systemet (KOSTRA). England skiljer sig från de nordiska länderna genom att de engelska nyckeltalen helt är inriktade mot resultat och effekter. De engelska nyckeltalen används även som underlag för regelrätta, årliga områden om kommunerna, något som inte har motsvarighet i övriga länder.

### **Sammanfattande intryck**

Sverige skiljer sig något från de undersökta länderna när det gäller relationerna mellan staten och kommunsektorn. De svenska kommunerna och landstingen är t.ex. generellt sett större och mer självständiga än sina motsvarigheter i Danmark, Finland och Norge. Vi har inte heller någon tradition av att staten styr kommunala huvudmän hårt, på så sätt som sker i de fyra undersökta länderna. Vidare saknar Sverige en rad institutionella förutsättningar jämfört med de fyra länderna, bland annat:

- ett starkt departement (motsvarande), som följer kommunsektorn, samordnar kommunala frågor med andra departement och på olika sätt styr kommunerna, samt ett regelverk som stödjer ett sådant arbete,
- en institutionaliserad och etablerad struktur för samarbete/samråd mellan staten och kommunsektorn,
- statliga aktörer (myndigheter, del av departement, forskningsorgan m.m.) som sysslar med uppföljning och styrning av kommunsektorn.

### **Tänkbara frågor för eventuella framtida studier**

Under arbetets gång har vi kunnat se ett antal frågor som skulle kunna fördjupas i eventuella framtida studier:

- Vilka möjligheter och hinder finns för att införa någon form av institutionaliserat samarbete mellan staten och kommunerna i

Sverige? Hur skulle en sådan svensk samarbetsstruktur kunna utformas?

- Vilka möjligheter och hinder finns för att utveckla ett samlat, nationellt system för uppföljning av kommunal verksamhet i Sverige? Vilka resurser skulle ett sådant system kräva?
- Vilka för- och nackdelar finns med att staten respektive de kommunala huvudmännen tar det yttersta ansvaret för att de kommunala verksamheterna följs upp?
- Är det staten eller kommunerna/landstingen som ska ta det yttersta ansvaret för att det sker en utveckling av t.ex. produktiviteten, effektiviteten eller brukarinflytandet i den kommunala verksamheten?

# 1 Inledning

## 1.1 Uppdraget

Statskontoret fick den 4 oktober 2004 ett uppdrag från Expertgruppen för studier i samhällsekonomi (ESS), som är en arbetsgrupp inom Finansdepartementet. Enligt uppdraget ska Statskontoret kartlägga, beskriva och jämföra den statliga uppföljningen av den kommunala ekonomin och verksamheten som sker i våra nordiska grannländer (Danmark, Finland och Norge) samt i England.

Uppdraget avser både den mer generella statliga uppföljningen av självstyrelseorganens förutsättningar, verksamhet och ekonomi och den särskilda statliga uppföljningen av vissa välfärdstjänster som dessa organ svarar för. De välfärdstjänster som avses är utbildning (motsvarande den svenska grund- och gymnasieskolan), hälso- och sjukvård (både den sjukhusanknutna och den öppna) samt omsorgsinsatser för barn och äldre.

Enligt direktivet skulle uppdraget avrapporteras till ESS senast den 30 april 2005. ESS har senare förlängt uppdraget till senast den 25 oktober 2005.

Uppdragsdirektivet i sin helhet återfinns i bilaga 1.

## 1.2 Så här har vi arbetat

### Uppläggning av arbetet

Huvuddelen av arbetet i projektet har utförts under tiden januari-maj 2005. Uppdraget har genomförts av en projektgrupp bestående av Rickard Broddvall, Leif Lundberg (uppdragsledare) och konsulten Agneta Rönn.

## Studiens karaktär

Att beskriva och analysera system för kommunuppföljning i ett land är inte så enkelt som det måhända låter. I flertalet fall rör det sig om system som är under en stark och fortlöpande utveckling. Det är därför inte oproblematiskt att försöka bedöma vilka av alla de idéer, planer och aktiviteter som förekommer i dessa sammanhang som är viktiga och som därför bör beskrivas närmare. Det är inte heller givet på vilken detaljeringsnivå man bör lägga sin beskrivning.

Är beskrivningsnivån hög blir det svårt att värdera innehållet i de olika komponenterna och är nivån låg finns risken att beskrivningen blir svåröverskådlig, vilket gör det svårt att förstå både systemet som helhet och vilken roll de olika komponenterna har i systemet.

Det är således inte givet vilka aktiviteter som ska beskrivas, och än mindre med vilken detaljeringsgrad detta bör ske. Vår ambition har varit att så långt möjligt försöka åstadkomma en balans mellan överskådlighet och fördjupning samt att göra aktuella urval och bedömningar så rättvisande som möjligt.

## Informationsinsamling och kvalitetskontroll

För att få en överblick över de olika ländernas uppföljningssystem samt för att etablera kontakter för det fortsatta informationsinsamlandet och för faktaavstämningar har vi genomfört intervjuer i samtliga här aktuella länder. Intervjuerna har i första hand avsett tjänstemän vid de enheter i respektive land som har det samlade ansvaret på central nivå för kommunfrågor. När det varit möjligt har vi även intervjuat tjänstemän vid enheter som arbetar med de olika typer av välfärdsverksamheter som också ingår i studien. En lista över intervjuade personer återfinns i bilaga 2.

Den huvudsakliga informationsinsamlingen har skett genom inläsning av olika typer av officiella rapporter, skrifter och författningar.

Under projektet har vi fått synpunkter på främst faktabeskrivningarna i rapporten från Marika Dagenbrink och Tore Melin vid Rådet för kommunala analyser och jämförelser (RKA). Även ESS har haft möjlighet att lämna synpunkter innan beslut om rapporten

fattades. I de fall det varit möjligt har vi också stämt av våra beskrivningar med kontaktpersoner i respektive land.

### **Statskontorets övriga produkter om statlig uppföljning och styrning**

Som tidigare nämnts ska vi i det här uppdraget kartlägga, beskriva och jämföra statens uppföljning av den kommunala ekonomin och verksamheten i våra nordiska grannländer samt i England.

Vi menar att frågor om statlig uppföljning av kommunal verksamhet bör sättas in i ett större perspektiv och relateras till övergripande frågor om stat-kommunrelationer och statlig styrning av kommunal verksamhet. Uppföljning kan ses som en form av styrning, samtidigt som en kartläggning, beskrivning och jämförelse av olika statliga uppföljningssystem kräver underlag och kunskap om relationerna mellan stat och kommunal sektor, såväl i Sverige som i andra länder i Europa.

I detta sammanhang kan nämnas att Statskontoret i flera uppdrag har belyst stat-kommunrelationer i andra länder och frågor om statlig styrning av kommunala verksamheter i Sverige. Några exempel på rapporter som behandlat denna typ av frågor är följande:

I rapporten *Stat/kommunrelationer i Europa* (Statskontoret 2002:22) gavs en översiktlig bild av kommunsystemen i nio europeiska länder: Danmark, Finland, Norge, Frankrike, Nederländerna, Storbritannien, Tyskland, Estland och Polen. Områden som behandlades var bl.a. kommunernas struktur, organisation, uppgifter och finansiering.

Bland rapporterna under senare år som mer principiellt behandlat frågor om den statliga styrningen av kommunala verksamheter i Sverige kan nämnas den egeninitierade förstudien *Statens styrning* (Statskontoret 2003:16). Syftet med denna studie var att identifiera frågeställningar om relationerna mellan stat och kommunal sektor som borde undersökas närmare. Förstudien ledde till flera uppdrag från Ansvarskommittén (Fi 2003:02). Dessa uppdrag beskrivs kort nedan.

I rapporten *Hur styr staten kommunerna?* (Statskontoret 2003:26) beskriver, analyserar och jämför Statskontoret statens styrning av totalt nio kommunala verksamheter (bl.a. skolan, hälso- och sjukvården och miljöområdet). Statskontoret presenterade

också en modell för att analysera och jämföra statens styrning av olika kommunala verksamheter.

I ett därpå följande uppdrag gjorde Statskontoret mer ingående analyser av likheter och skillnader i statens styrning (pm 2004:129) samt en beskrivning och analys av statens styrning av hälso- och sjukvården (pm 2005:100). Med detta som utgångspunkt föreslog Statskontoret tre generella modeller för statens framtida styrning av kommuner och landsting i slutrapporten *Modeller för styrning* (Statskontoret 2005:2).

Ett pågående uppdrag från Ansvarskommittén är att kartlägga styrmedel som inte är reglering samt att analysera om dessa styrmedel motverkar eller kompletterar regleringen av verksamheterna. De verksamheter som undersöks är hälso- och sjukvården, äldreomsorgen samt miljöområdets delar om ekologisk hållbarhet. Uppdraget avrapporteras den 15 december 2005.

Under hösten 2005 avrapporterar Statskontoret också ytterligare två uppdrag till Ansvarskommittén. Det ena är en principiell studie om möjligheter och hinder för en asymmetrisk uppgiftsfördelning mellan kommuner och landsting. Det andra uppdraget är att analysera och bedöma för- och nackdelar med statliga myndigheters normgivning av kommunala verksamheter.

### Rapportens disposition

I de kommande fyra kapitlen gör vi en beskrivning av vart och ett av de undersökta länderna. Kapitlen inleds med en kort bakgrundsbeskrivning av bl.a. kommunstrukturen och kommunernas uppgifter i respektive land. Dessa beskrivningar bygger i allt väsentligt på den tidigare nämnda rapporten *Stat/kommunrelationer i Europa* (Statskontoret 2002:22). Därefter redovisas vad som i studien framkommit om den generella statliga uppföljningen av självstyrelseorganens förutsättningar, verksamhet och ekonomi. Kapitel avslutas med ett avsnitt där vi redogör för den särskilda statliga uppföljningen av vissa välfärdstjänster.

I det avslutande kapitlet gör vi en jämförelse av länderna med utgångspunkt från vad som framkommit i de tidigare beskrivningarna. Kapitel avslutas med ett försök att sammanfatta vilka likheter och skillnader i här aktuella avseenden som vi funnit mellan länderna samt genom att vi lyfter fram ett antal frågor som

vi bedömer kan vara intressanta från svensk utgångspunkt att undersöka närmare.

Vi har tidigare berört svårigheterna att välja rätt beskrivningsnivå för en studie av här aktuellt slag. En av de saker som efterfrågats i uppdragsdirektiven är exemplifieringar av de nyckeltal som används vid de olika ländernas uppföljning. En sådan beskrivning måste med nödvändighet vara relativt detaljerad. För att inte i onödan tynga ner de enskilda landsbeskrivningarna har vi valt att lägga denna beskrivning i en särskild bilaga (bilaga 3).

### 1.3 Något om använda begrepp

Talar man om uppföljning är det naturligt att man också uttalar sig om vad uppföljningen avser. Vi har gjort den bedömningen att det här varken finns behov eller möjligheter att närmare analysera och problematisera de begrepp som brukar användas i dessa sammanhang. Vi nöjer oss därför med att redovisa med vilken innebörd vi använder olika begrepp i denna studie.

*Prestation* är det resultat i form av varor eller tjänster som skapas av en verksamhet. *Kostnader* är ett mått på de uppoffringar som måste göras för att uppnå någonting. Vanligen uttrycks kostnaderna i monetära termer, dvs. i kronor och ören.

Med *produktivitet* avses relationen mellan en verksamhets resultat i form av prestationer (varor eller tjänster) och de resurser (kostnader) som åtgår för att åstadkomma dessa. I engelsk litteratur används ofta termen *Efficiency* för att beteckna detta. Den fråga som är vägledande när man försöker besvara frågor om produktivitet är: gör vi saker på rätt sätt?

Termen *effektivitet* används för att beskriva förhållandet mellan de effekter eller resultat som en verksamhet uppnår med sina prestationer (måluppfyllelse) och de resurser som krävs för att åstadkomma dessa prestationer. I England utnyttjar man i sammanhanget vanligen termen *Effectiveness* eller *Value for Money* (VFM). Den fråga som står i centrum för en effektivitetsstudie är: gör vi rätt saker? Tilläggas kan, att för att säga att en verksamhet är effektiv, så måste man både göra rätt saker och göra dessa saker på rätt sätt.



## 2 Danmark

### 2.1 Bakgrund

#### Allmänt

Danmark har för närvarande 271 kommuner och 13 amter (motsvarande våra landsting). Kommunerna har mellan 2 300 och 500 000 invånare och amterna mellan 225 000 och 640 000 invånare. Omkring 130 kommuner har mindre än 10 000 invånare.

Kommunerna har hand om grundskola, barnomsorg, äldreomsorg, bibliotek, fritid, lokal kultur, utbetalning av kontanthjälp (socialbidrag), förtidspension och vissa andra sociala förmåner samt tekniska försörjningsverksamheter, miljövård och räddningstjänst.

Amtskommunerna har hand om sjukvård och sjukförsäkring, gymnasieskola, s.k. HF-utbildning (Högre Förberedelseexamen), omsorg om funktionshindrade, viss kultur samt regional kollektivtrafik.

Huvuddelen av dessa uppgifter är lagda på kommuner och amter genom lagstiftning, men de kan själva styra över servicenivåerna. Därutöver har de tagit på sig vissa frivilliga uppgifter, t.ex. värmeförsörjning och att driva sportanläggningar.

#### Övergripande reglering och organisation

Arbetsfördelningen mellan stat och kommuner fastställs av Folketinget och regeringen som genom speciallagar och ekonomiska villkor och ramar bestämmer vilka uppgifter och vilket ansvar de olika nivåerna ska ha.

Generella bestämmelser om kommunerna och deras förvaltning finns i den danska kommunallagen ("Lov om kommunenes styrelse").

Den statliga styrningen på central nivå av kommuner och amter utövas av ministerierna. De generella kommunala och kommunal-ekonomiska frågorna samt hälso- och sjukvården hör till Inrikes- og Sundhedsministeriet (här senare kallat Inrikesministeriet).

Inrikesministeriet har en relativt aktiv roll när det gäller styrning och uppföljning av kommuner och amter samt av sjukvården. Ministeriet ger också ut olika publikationer, som t.ex. De kommunala budgetarna, De kommunala räkenskaperna, Kommunala nyckeltal, Kommunala bidrag och utjämning, Nyckeltal för sjukvården samt Hälso- och sjukvården i siffror och Resultaten inom hälso- och sjukvården.

Under ministerierna, och nära knutna till dessa, finns statliga direktorat och styrelser. Därutöver finns mer självständiga statliga råd och nämnder som också kan ha en regional organisation.

Det finns också 14 statsamter (närmast motsvarande våra länsstyrelser), som leds av en "statsamtmand" utsedd av regeringen. Statsamtmanden har bl.a. hand om familjerättsliga frågor. Statsamtmanden har dock också ett ansvar att pröva att de kommunala besluten är lagliga. När det gäller amtskommunerna utövas motsvarande kontroll direkt av Inrikesministeriet.

### Aktuella frågor

Under flera år har ett omfattande utrednings- och förhandlingsarbete pågått med den s.k. *strukturformen*, som syftar till en enklare och mer effektiv offentlig sektor, en bättre service med oförändrade skatter, bättre hälso- och sjukvård, mer tydlig ansvarsfördelning, mindre byråkrati och större medborgarinflytande.

Reformen innebär i korthet att antalet kommuner minskas kraftigt, de 13 amtskommunerna ersätts av fem regioner samt att uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan staten, regionerna och kommunerna förändras i en rad avseenden. Strukturformen kommer att träda i kraft 2007, med vissa övergångsordningar under 2006.

## Finansieringskällor

Kommunernas och amternas inkomster kommer i stor utsträckning från kommunalskatter, mellankommunal utjämning och ett årligt bidrag samt olika specialdestinerade bidrag och kostnadsersättningar ("refusioner") från staten. Därutöver tar man in avgifter för olika tjänster, t.ex. barnomsorg.

Skatteinkomsterna kommer huvudsakligen från beskattning av privatpersoners inkomster. Dessutom har kommunerna rätt att uppbära fastighetsskatt samt får en viss andel av den statliga företagskatten och av pensionsavgifterna.

Det "kommunale tilskuds- og udligningssystem" är uppdelat i fyra olika delar: utjämning av utgiftsbehov, utjämning av skatteunderlag, generella statsbidrag, (fördelas i huvudsak utifrån skatteunderlag) samt speciella statsbidrag/utjämningsbidrag (bl.a. till kommuner och amter med en besvärlig ekonomisk situation).

Utjämningen av skatteunderlag har tre delar: en för hela landet, en för huvudstadsområdet och en som avser kommuner med svagt skatteunderlag. Utjämningen för utgiftsbehov har två delar; en för hela landet och en för huvudstadsområdet. Vissa delar i utjämningsystemet är delvis bedömningsbaserade, men huvuddelen bygger på rent objektiva kriterier.

I slutet av 2000 tillsattes en utredning om utjämningsystemet, som i januari 2004 presenterade betänkandet "Et nyt udligningssystem" (Bet. nr 1437). Utredningsbetänkandet kommer att användas i arbetet med de förändringar som ska göras i samband med strukturreformen.

Den kommunala utjämningen och statens generella bidrag till kommunerna utbetalas som ett samlat belopp, ett s.k. bloktilskud. Detta bidrag är inte öronmärkt till något bestämt utgiftsområde och fastställs för ett år i taget. Processen för fastställande av "bloktilskudet" behandlas i nästa avsnitt.

Speciella statsbidrag/utjämningsbidrag utgår till ett 40-tal kommuner som bedömts ha en besvärlig ekonomisk situation.

Kommuner och amterna har bara begränsade möjligheter att ta upp lån. Vilka begränsningar som gäller redovisas i kommande avsnitt. En ytterligare inkomstkälla för kommuner och amter är avgifter.

## 2.2 Övergripande ekonomisk styrning och uppföljning

### Avtal och förhandlingar

I Danmark har man sedan början av 1970-talet ett institutionaliserat samarbete mellan staten, kommuner och amter när man i samband med det statliga budgetarbetet fastställer de ekonomiska ramarna för den kommunala verksamheten.

Budgetsamarbetet fungerar som årliga förhandlingar mellan regeringen och de kommunala intresseorganisationerna (Kommunenes Landsforening, KL, och Amtsrådsforeningen, AF). Förhandlingarna resulterar i ramavtal för den kommunala och amtskommunala ekonomin. Avtalen innehåller ramar och utgångspunkter för det kommande årets ekonomi och även politiska och ekonomiska prioriteringar i kommuner och amter. Avtalen innehåller även ett antal sektorspecifika avsnitt som t.ex. kan gälla ändrad lagstiftning, tillsättning av utredningar, arbetsgrupper för olika förändringar.

Avtalen har två utmärkande drag. För det första är de generella (och nationella). Det innebär att enskilda kommuner och amter med särskilda förhållanden har möjlighet att t.ex. öka skatten eller utgifterna mer än den avtalade nivån, bara det utjämnas av att andra gör motsatsen. För det andra är avtalen frivilliga, dvs. parterna är inte formellt bundna av dem. Överträdelser kan dock medföra att regeringen vidtar åtgärder för att neutralisera avvikelser mellan avtal och budget, vilket skett t.ex. i fråga om skatterna.

Själva förhandlingarna om avtalen mellan stat – kommunparterna startar i mars, och föregås av ett internt arbete i regeringskansliet, vari också ingår ett förberedande arbete på tjänstemannanivå med KL och AF. Detta arbete samordnas av Finansdepartementet.

Det förekommer enligt uppgift inget systematiskt samarbete mellan ministerierna och de båda förbunden kring en samlad uppföljning av verksamhet, prestationer och ekonomi. I enskilda fall gör man dock gemensamma insatser på specifika områden, t.ex. om kostnadsutvecklingen har varit väldigt snabb. Ett mer omfattande samarbete mellan ministerierna och förbunden förekommer även t.ex. när ny lagstiftning förbereds, i syfte att bereda och förankra och göra den nya lagstiftningen lättare att implementera.

I det förberedande samarbetet mellan ministerierna och förbunden går man gemensamt igenom helheten när det gäller kommunernas och amternas verksamhet och ekonomi för att på detta sätt få ett underlag för avtalets innehåll. I viss utsträckning har man

använt produktivitetsstudier som underlag i detta sammanhang, t.ex. inom sjukhusområdet.

Mer konkret är utgångspunkterna för avtalsdiskussionerna om nästa års ekonomiska utrymme en beräkning av det kommande årets utgifter och inkomster. Inkomsterna skrivs fram utifrån prognostiserad utveckling av skatteunderlaget m.m. Vid beräkningen av utgifterna tas hänsyn till följande principer och faktorer:

- Den utvidgade totalbalansprincipen (DUT), som motsvarar den svenska finansieringsprincipen, och som t.ex. innebär att staten kompenserar kommunerna för kommunala merutgifter vid ny lagstiftning.
- Budgetgarantiordningen, som ska minska effekterna för kommunerna av svängningar i de konjunkturrellt påverkade utgifterna. Anpassning sker genom att det årliga ”bloktilskudet” regleras utifrån ändringar i utgifterna på nationell nivå. Vid en nedgång i utgifterna minskas bidraget och vid en ökning så ökas det. Budgetgarantiordningen omfattar utgifter för socialbidrag, kontanthjälp till flyktingar/invandrare, arbetsmarknadsutbildning och förtidspensioner.
- Pris- och löneutvecklingen, dvs. att bidraget ska följa pris- och löneutvecklingen och vara värdebeständigt. Reglering sker två år i efterskott.

Det är kring differensen mellan utgifter och inkomster som diskussionen sedan rör sig. Eftersom skatteinkomsterna i någon mening är givna (se vidare nedan), kommer diskussionen att handla om hur mycket staten måste skjuta till för att ekvationen ska gå ihop, och där man bl.a. kan väga in hur mycket som kommunerna måste spara genom effektiviseringar. Vårt intryck är att denna diskussion i huvudsak handlar mer om pengar och ramar än om innehållet i de olika verksamheterna. Stor vikt läggs vid att den kommunala sektorns ekonomiska ramar inte överskrider, till förfång för hela den offentliga ekonomin.

Utifrån avtalsförhandlingarna kan ”bloktilskudet” till kommuner och amter för följande år läggas fast i samband med den slutliga kommunförhandlingen i juni månad mellan berörda ministrar och ledningarna för de danska kommun- och amtsförbunden. Vårt intryck är att det vid dessa olika sammanträden faktiskt sker en substantiell förhandling kring avtalen. Av betydelse i sammanhanget är sannolikt att de båda förbunden (KL och AF) har en stark position

bland sina medlemmar, vilket gör att de också kan förväntas att med viss kraft verka för att medlemmarna håller sig inom ramen för de träffade avtalen. Det kan t.ex. gälla att hålla den avtalade, genomsnittliga kommunalskattenivån.

Avtalet föreläggs Folketingets Finansudvalg (FiU) i juni för godkännande. Folketinget tar sedan under hösten det formella slutliga beslut om "bloktilskudets" storlek.

### **Förbättrat förhandlingsunderlag**

I anslutning till avtalen om kommunernas och amternas ekonomi 2002 tillsattes en stat – kommungemensam grupp, ledd av Finansministeriet. Gruppens uppgift var att utreda möjligheterna för kommuner och amter att klara de framtida utmaningarna att genom prioritering, nytänkande och förnyelse säkra och stärka välfärds-samhället och den betydande ökningen av antalet äldre. Resultatet presenterades i maj 2002 i rapporten "Udfordringer og muligheder – den kommunale økonomi frem mod 2010". I rapporten går man igenom de generella ekonomiska förutsättningarna för sektorn och vilka redskap som finns för att effektivisera och möta de ökade kraven. Man går även igenom prognoser över utbud och efterfrågan inom olika välfärdsområden (skola, barnomsorg, insatser för barn och unga, äldreomsorg och hälso- och sjukvård), och resonerar om effektiviseringsmöjligheter. Rapporten har inte lett till några direkta, konkreta åtgärder, men finns med som underlag i bl.a. avtalsförhandlingarna.

Finansministeriet har planerat några projekt för att förbättra sitt underlag för att följa utvecklingen i den kommunala sektorn. Det ena handlar om att åstadkomma bättre, löpande uppgifter om utgifterna och det andra om att få en bättre dialog med enskilda kommuner om utvecklingen. Enligt uppgift avser den nya regeringen också att ta fram en långsiktig ekonomisk strategi för kommunala sektorn, bl.a. kopplad till strukturreformen.

### **Särskilda restriktioner och sanktioner**

Under 1970-talet gjordes, av samhällsekonomiska skäl, inskränkningar i de danska kommunernas och amternas möjligheter att ta upp lån, så att de i dag främst kan ta upp lån för investeringar i

anläggningar inom teknisk försörjning. De kommunala lånereglerna syftar till att styra kommunernas ekonomi med hänsyn till samhällsekonomin som helhet.

Rent praktiskt tilldelas den enskilda kommunen/amten en låneram varje år, vilken som regel motsvarar planerade investeringar inom olika områden. Även hyres- och leasingavtal samt lånegarantier (borgen) omfattas av dessa regler. Inrikesministeriet kan medge dispens från låneramen under löpande år.

Det förekommer att staten tar till sanktioner när den ekonomiska utvecklingen i kommuner och amter inte blir som avsetts i avtalen. Det finns för närvarande en regel som riktar sig mot amterna, och som syftar till att hålla den genomsnittliga amtsskatten oförändrad. Sanktionen slår enbart till om den genomsnittliga skatten ökar, inte annars. Om genomsnittsskatten ökar får det amt som höjer skatten bara behålla hälften av den ökade skatteinkomsten, den andra halvan dras in av staten. Dessutom minskas statsbidraget till amtskollektivet med ett belopp som motsvarar halva inkomstökningen. Detta innebär att den samlade effekten för amterna totalt blir noll. Efter två år kommer *bela* inkomstökningen att dras in av staten samt motsvarande belopp att dessutom dras från statsbidraget.

Tidigare har andra typer av sanktioner använts, t.ex. en särskild avgift till staten om budgeterade utgifter överskrids och bidragsminskningar om avtalen inte hållits.

En annan typ av styrinstrument är att ändra täckningsgraden för kostnadsersättningarna (refusionerna). Kommunerna har hand om förtidspensioner (35 % utgår i statsbidrag) och sjukpenning (50 % i statsbidrag). Statsbidragens andel har minskats i syfte att både minska trycket på systemen och att öka kommunernas incitament att få människor i arbete.

### **Kommunernas ekonomiska förvaltning m.m.**

Den danska kommunallagen innehåller detaljerade bestämmelser om kommunernas och amternas styrformer m.m. Ett särskilt kapitel innehåller regler för kommunernas och landstingens ekonomiska förvaltning, t.ex. när det gäller budget och flerårsplan, bokföring och redovisning samt upptagande av lån. I lagen ges Inrikesministeriet en långtgående rätt att utfärda föreskrifter i dessa frågor.

## Budgeteringsalternativ

När det gäller budgeteringen för nästkommande år av kommunal-skatten kan kommuner och amter välja mellan två alternativ. Det första alternativet är att de själva budgeterar sitt beräknade skatteunderlag och sina inkomster i form av bidrag och utjämning, varvid utbetalning sker á konto och avräkning sker efter två år. Det andra alternativet är att de väljer ett statsgaranterat skatteunderlag som grund för sina beräkningar, och ett därtill knutet statsgaranterat bidrags- och utjämningsbelopp. En eventuell avvikelse uppåt eller nedåt i verkligt skatteunderlag betalas från eller till staten.

## Kommunal kontoplan

Kommuner och amter i Danmark har ingen kostnadsredovisning utan redovisningen avser löpande inkomster och utgifter. En utredning har gjorts om eventuell övergång till kostnadsredovisning.

Staten har fastställt regler för den kommunala redovisningen, bl.a. i form av en gemensam och obligatorisk kontoplan. Kontoplanen har funnits ganska länge och är enligt uppgift inget problem för kommuner och amter, som inte minst ser värdet i möjligheterna till jämförelser. Kontoplanen ligger bl.a. till grund för redovisningen av de kommunala nyckeltalen (se nedan).

Kontoplanen innebär att alla utgifter och inkomster ska redovisas och specificeras ner på ganska detaljerad nivå. Planen bygger på ett kontonummer på 12 siffror och två tecken ("överskrifter"). Vissa positioner i kontonumret är obligatoriska, och några är frivilliga för kommuner och amter att använda. Huvuddragen i uppbyggnaden är:

- huvudkonto (verksamhet), t.ex. social- och sundhedsvaesen,
- huvudfunktion, t.ex. institutioner för barn och unga,
- funktion, t.ex. daghem, fritidshem,
- typ av utgift, t.ex. drift, investering,
- ägarförhållande, t.ex. egen verksamhet, privat institution,
- omkostnadsställe,
- kostnadslag.



## Ekonomisk uppföljning

Information från kommuner och amter, baserad på kontoplanen, ger staten möjlighet att få en god överblick över utvecklingen av de kommunala utgifterna och inkomsterna, både totalt och för olika verksamheter. Genom standardiseringen och den moderna teknologin har informationen en hög aktualitet och god jämförbarhet.

Kommunernas och amternas löpande ekonomiska rapportering till ministeriet och Danmarks Statistik sker direkt från deras ekonomisystem (det finns 4–5 olika), som utformats utifrån den gemensamma kontoplanen och krav på tekniska gränssnitt m.m.

I det följande beskrivs Inrikesministeriets löpande ekonomiska uppföljning av kommuner och amter:

- Efter varje kvartal rapporterar kommuner och amter in kvartalsräkenskaper och kassalikviditet enligt kassakreditregeln (minimnivå för likviditeten). Detta underlag ligger till grund för kvartalsmöten mellan staten och de kommunala parterna. De aggregerade konsumtionssiffrorna används för nationella beräkningar, och möjliggör också uppföljning av att utgifterna utvecklas i enlighet med budget.
- I maj rapporterar de in årsräkenskaperna (dvs. innan den kommunala revisionen helt avslutats).
- I augusti (sedan 2004) och november rapporterar kommunerna och amten in förväntade årsräkenskaper, dvs. utfallsprognos, och beräknat lånebehov ("lånekampagne"), vilka ligger till grund för en konjunkturbedömning. Denna prognos ska, till skillnad från övriga inrapporteringar, vara beslutad av kommunfullmäktige.
- I oktober lämnar kommunerna och amterna in en översiktlig budget för nästkommande år, som visar skatt och ekonomisk balans. Då ska de också bestämma om de för skatteutbetalningarna under kommande budgetår vill utgå från garanterat skatteunderlag (= ingen avräkning året efter) eller verkligt skatteunderlag (= avräkning i efterhand). De redovisar också sina huvudsakliga lånebehov för nästkommande år. Alltsammans prövas sedan mot de avtal som staten och de kommunala intresseorganisationerna (KL/AF) träffat i juni.
- I januari efterföljande år sammanställs de officiella budgettalen. I en sammanställning från februari i år framkom att kom-

munerna budgeterat mer än vad som avtalats, varvid regeringen och KL omedelbart gick ut med ett pressmeddelande där man sade sig vara eniga om att utgiftsökningarna måste begränsas till den avtalade nivån.

Inrikesministeriet ger under våren ut en särskild publikation: Den kommunala budgeten.

Löpande under året prövas också ansökningar om lån utöver den beviljade ramen. Det brukar vara cirka hälften av kommunerna som söker. Ungefär två personer inom departementet arbetar med dessa frågor.

Om likviditeten blir för låg sätts kommunen under statlig administration ("Lånebekentgörelsen"). Kommunen ska då upprätta en plan för tre år för hur ekonomin ska stabiliseras. Det är för närvarande fyra kommuner som står under sådan administration.

Den danska modellen att löpande och vid många tillfällen under året ta in olika rapporter från kommunerna ger staten stora möjligheter att följa om de kommunala besluten är konsistenta med makroekonomisk policy och – beroende på den politiska styrkan – vidta motverkande åtgärder om utvecklingen av skatter och utgifter inte överensstämmer med den centrala politiken.

Att danska kommuner inte kommer i obalans på samma sätt som svenska och norska beror sannolikt på att deras utgifter till stor del styrs av deras löpande likviditet, över vilken staten har ett ganska stort inflytande.

Genom att de kommunala budgetarna ska rapporteras in till ministeriet senast den 1 november finns det också tid för ministeriet att sammanställa materialet och vidta eventuella åtgärder innan det nya budgetåret börjar.

### **Kommunala nyckeltal**

Den omfattande insamlingen av siffror över utvecklingen ger mycket goda möjligheter att löpande följa och jämföra hur enskilda kommuner och amter lyckas, dvs. "benchmarking". Inrikesministeriet producerar varje år Kommunala nyckeltal både när det gäller finansiella frågor och sektorsfrågor, vilket gör det möjligt för varje kommun och amt att jämföra sig med andra. Dock ligger fokus fortfarande på produktivitet, mer sällan på effektivitet och kvalitet i tjänsterna.

Nyckeltalen har funnits sedan 1984 och tillkom mot bakgrund av en politisk önskan om att få ett underlag för jämförelser, ett verktyg i den politiska och administrativa processen och en grund för benchmarking. Nyckeltalen innehåller statistik som samlats från ett antal olika källor. Tidigare har man publicerat nyckeltalen i en årlig rapport, som med åren blivit allt större. Från och med 2004 finns nyckeltalen enbart i elektronisk form.

Inrikesministeriet har ansvaret för nyckeltalen men praktiskt hanteras de av Danmarks Statistik. Den gemensamma kontoplanen är en viktig förutsättning för nyckeltalen.

Innehållet utgörs av 215 olika nyckeltal som kan sägas innehålla basinformation (invånarantal, yta, skatt osv.) eller ekonomiska nyckeltal (utgifter per invånare, olika verksamheter osv.). Nyckeltalen innehåller få kvalitativa data. Det finns också ett antal komplexa nyckeltal baserade på information från utjämningsystemet.

De ekonomiska nyckeltalen uppdateras två gånger per år; en vårutgåva med budgetsiffror i april/maj och en sommarutgåva, med föregående års utfall, i augusti/september. Produktionstiden är 1–2 månader.

Nyckeltalen riktar sig till alla som har intresse av kommunala frågor. De används av kommunerna själva, t.ex. i budgetprocessen och för sektoranalyser, av KL och, i viss mån, av ministerierna för centrala analyser inför överväganden om kommunalekonomiska och andra frågor.

Nyckeltalen kommer att ses över i samband med den s.k. strukturreformen, som kort beskrivits under avsnittet aktuella frågor i inledningen av detta kapitel.

### **Kommunala servicestrategier**

Genom en lagändring i juni 2002 infördes en skyldighet för kommunerna att utarbeta en "servicestrategi" för utveckling av kvaliteten och effektiviteten i den kommunen verksamheten under valperioden. Servicestrategin ska göras tillgänglig för medborgarna i form av en redogörelse, och en uppföljning av strategin ska ske före utgången av tredje kvartalet det år det är val. Den första servicestrategin skulle vara klar i januari 2003.

Man har försökt styra *processen*, dvs. att servicestrategier ska tas fram i alla kommuner, men inte styrt innehållet. Det enda som sägs är att strategin ska innehålla följande huvudpunkter:

- En översikt över de insatsområden som kommunen har fastlagt,
- En arbetsplan med beskrivning av initiativ som man avser att ta inom dessa områden och en tidplan för detta,
- Kommunens utbudspolitik (dvs. när man ska anlita externa utförare), samt
- En värdering av på vilka områden utbud kommer att användas.

Under 2004 har man gjort en uppföljning och utvärdering i 50 kommuner/amter av den första omgången av servicestrategierna och de ska följas upp ytterligare under 2005. Sammanfattningsvis har huvuddelen av kommuner och amter utarbetat en servicestrategi, och ett antal har angivit att de kommer att vidareutveckla strategin under perioden. Det finns en stor spännvidd i vilka infallsvinklar och metoder som man valt vid utarbetandet av strategierna. Den generella bilden är dock enligt rapporten att kommuner och amter har en stark ambition att arbeta vidare med detta, och att det har satts i gång en process som sätter fokus på arbetet med att utveckla, förändra och tänka nytt i verksamheten. När det gäller innehållet och omfattningen på strategierna finns stora skillnader, även om formkraven i huvudsak har uppfyllts.

### **Mer allmänna studier av kommunal produktivitet och effektivitet**

#### **Studier gjorda inom ramen för offentliga utredningar**

Inom ramen för Strukturkommissionens utredning har gjorts ett omfattande arbete där man bl.a. gått igenom många av de verksamhetsområden som ligger på kommuner och amter för att få underlag för bedömning av produktivitet och effektivitet i relation till storleken på de producerande enheterna. Vid genomgång av slutsatserna konstaterar man dock att de mätningar som kan göras i första hand handlar om produktivitet och inte effektivitet.

Även i utredningen om ett nytt utjämningsystem har man arbetat med beräkningar av produktivitet och effektivitet. Man har då använt sig av tre olika metoder som verkar vara mer eller mindre etablerade: regressionsmetoden, FDH-metoden (Free Disposal Hull) och DEA-metoden (Data Envelopment Analysis). Med hjälp av dessa tre metoder har man räknat fram en effektiviseringspotential i kommunerna, som beroende på metod kan ligga på

mellan 1,7 och 8,5 miljarder Dkr. Man påpekar dock att siffrorna är osäkra, inte minst när man går ner på enskilda kommuner.

### **Nytt evalueringsinstitut som en del i strukturreformen**

Som en del av strukturreformen avser man att inrätta ett särskilt evalueringsinstitut för den kommunala verksamheten. I Strukturavtalet sägs:

Det ska upprättas ett oberoende evalueringsinstitut, som systematiskt följer upp den lokala och regionala offentliga verksamheten och offentliggör jämförelser av resultaten.

Syftet är att främja ökad effektivitet, bättre resursanvändning och ökad genomskinlighet i den kommunala sektorn. Uppgiften ska vara att utvärdera och "benchmarka" kommunernas och regionernas produktivitet, effektivitet, organisation och ekonomistyrning, samt att sprida kunskap om "best practice". Institutet ska arbeta med tvärkommunala studier men även kunna gå in och studera enskilda kommuner. Man ska avge en "anbefalelse" som ska processas med berörda kommuner/regioner. Rapportering ska ske till kommunerna/regionerna och Inrikesministeriet. Institutet ska ha rätt att begära ut uppgifter från enskilda kommuner.

Rent allmänt synes framgången för evalueringsinstitutet bl.a. vara avhängigt att man får stöd från framför allt KL.

### **Andra studier med anledning av strukturreformen**

Strukturreformen syftar ytterst till att öka effektiviteten i den kommunala verksamheten. Arbetet med reformen har tagit och kommer att ta väldigt mycket tid och kraft från både central och lokal nivå. Man kommer t.ex. att behöva se över hela intäktssystemet samt göra stora och omfattande ekonomiska regleringar. Detta gör att fokus för närvarande inte ligger på uppföljningsfrågor. Däremot finns, i det utredningsunderlag som föregått reformen, en hel del material som handlar om produktivitet i olika verksamheter, eftersom man behövt skaffa underlag för att bedöma fördelarna med att bedriva den kommunala verksamheten i större enheter.

## 2.3 Styrning och uppföljning av vissa välfärdsverksamheter

### Utbildning

#### Grundskolan

Den danska folkskolan är en nioårig grundskola som drivs av kommunerna. Utöver de nio åren erbjuder kommunerna en ettårig förskoleklass och en ettårig tiondeklass. Folkskolelagen säger inledningsvis:

Folkeskolens opgave er i samarbejde med forældrene at fremme elevernes tilegnelse af kundskaber, færdigheder, arbejdsmetoder og udtryksformer, der medvirker til den enkelte elevs alsidige personlige udvikling.

Det finns totalt 2 120 grundskolor, varav 1 665 kommunala folkskolor, 470 fria grundskolor och 246 efterskolor. Kommunernas totala utgifter för folkskolan var på drygt 30 mdr Dkr år 2002, vilket motsvarar cirka 30 procent av kommunernas totala utgifter.

Kommunerna utövar tillsyn över folkskolan och är ansvariga för att skolan lever upp till de bestämmelser som Folketinget och ministern lägger fast. Lagstiftningen lägger fast vissa överordnade ramar för folkskolan, vilka kommunerna fyller ut. Regler om friskolor (årskurserna 1–9 och 10) finns i en särskild lag, som bl.a. säger att de ska vara "självägande" och att tillsynen utövas av föräldrarna.

De 1 665 folkskolorna är förankrade i kommunerna, men uppdraget löses i samarbete med bl.a. staten och amterna (vidare specialundervisning). Det har under de senaste årtiondena skett en ökad decentralisering av ansvaret för folkskolan från staten till kommunerna. Samtidigt har kommunerna fått större frihet i utformningen av skolväsendet och föräldra- och brukarinflytandet har ökat.

Utifrån de mål och ramar som fastställts i lag har kommunerna frihet att bestämma mer detaljerade mål och ramar för folkskolorna och för skolstyrelsernas arbete, t.ex. lokala mål och ramar för antal skolor, skoldistrikt och klasser, innehållspolitiska mål och att utöva tillsyn över skolornas verksamhet.

Det görs ingen regelmässig, samlad rapportering till regering eller folketing om skolan, men någon form av löpande uppföljning görs självfallet inom Uddanningsstyrelsen inom Undervisnings-

ministeriet (UVM). Det görs också från tid till annan undersökningar och utvärderingar på olika delområden eller teman. Ett färskt exempel är en undersökning om 15–16-åringarnas matematik-, naturvetenskaps- och läskompetens, vilket lett till att regeringen har vidtagit ett antal åtgärder. Ett annat exempel är forskningsprojektet ”Den goda skolan”, som drivs i samarbete mellan Socialforskningsinstitutet, Amternas och Kommunernas Forskningsinstitut och Danmarks Pedagogiska Universitet. Detta projekt har satt fokus på elevernas ämneskunskaper.

Danmarks IT-center för utbildning och forskning, UNI-C, har för UVM:s räkning utvecklat ett antal dynamiska databaser där allmänheten kan följa olika nyckeltal, t.ex. när det gäller medelbetyg i olika skolor samt skolstorlek. UNI-C samlar årligen in en s.k. klass/holdstatistik för UVM rörande grundskolan (folkskolor och privata grundskolor), och man har också ett institutionsregister där alla danska utbildningsinstitutioner ingår.

Alla landets skolor lämnar elektroniskt in uppgifter om elever, klasser, resursförbrukning, timplaner, personalen ålder, betyg osv. Danmarks Statistik samlar in individdata för samtliga elever fr.o.m. åttonde klass, och eleverna kan sedan följas över tid i s.k. integrerade elevregister (INTE). Danmarks Statistik har också uppgifter om skolans ekonomi inom ramen för uppgifterna om kommunala budgetar och räkenskaper. Det förekommer ett omfattande samarbete mellan UNI-C och Danmarks Statistik om hur den insamlade statistiken ska utnyttjas. UVM samlar in olika ekonomiska uppgifter även från de privata skolorna.

Inom ramen för Strukturkommissionens arbete har man gjort produktivitetsstudier och bl.a. jämfört kommuner när det gäller storlek och utbildningsresultat. Man har bl.a. funnit att större kommuner har lägre utgifter per elev än mindre kommuner, men att det inte finns något som tyder på att kommunstorlek har betydelse för elevernas resultat (”faglige niveau”) i folkskolan. Det finns ingen entydig slutsats när det gäller optimal kommunstorlek sett i ett ekonomiskt perspektiv.

## Gymnasieskolan

Gymnasiet ingår i det som i Danmark benämns Ungdomsuddannelse, som omfattar gymnasium, yrkesinriktad utbildning och individuell ungdomsutbildning. Staten har huvudansvaret för yrkes-

utbildningarna och de individuella utbildningarna, medan amtskommunerna har huvuddelen av ansvaret för den allmänna gymnasieskolan samt vissa hälso- och sjukvårdsutbildningar. I den kommande kommunreformen kommer ansvaret för gymnasieskolorna att överföras till staten.

De totala kostnaderna för det allmänna gymnasiet var 3,8 mdr Dkr år 2000. Antalet elever var 52 427.

Ansvarsfördelningen mellan staten och amterna när det gäller allmänna gymnasiet är att UVM fastställer ganska detaljerade regler om syfte, innehåll och examina och utövar en central pedagogisk tillsyn. Amterna är ansvariga för gymnasieskolorna och för att skapa ramar och ekonomiska förutsättningar för drift och utveckling. Skolorna har sedan friheten att inom ramarna utforma verksamheten.

För de privata gymnasierna gäller UVM:s s.k. selvejemodel, som i korthet innebär att skolorna får statlig ersättning och sedan har frihet att utforma verksamheten utifrån regler som UVM fastställer om mål, innehåll, omfång, struktur, lärarkvalifikationer, utvärdering osv.

När det gäller uppföljning av gymnasieskolan, hänvisas till vad som beskrivits om folkskolan ovan.

### **Danmarks Evalueringsinstitut (EVA)**

Det danska evalueringsinstitutet EVA har till uppgift att medverka till att säkra och utveckla kvaliteten på utbildningen i Danmark genom rådgivning och samarbete med undervisningsministern och andra offentliga myndigheter och institutioner i frågor om utvärdering och kvalitetsutveckling på utbildningsområdet. EVA är dock i första hand inriktade på rena kvalitetsfrågor och inte på frågor om effektivitet och resurser.

### **Hälso- och sjukvård**

Regler om hälso- och sjukvården finns främst i "Lov om sygehusvaesendet" och "Lov om sygeforsikring m.m".

Ansvaret för hälso- och sjukvården i Danmark är fördelat på amter och kommuner enligt följande: Amter och Huvudstadens Sjukhussällskap (HS) har ansvar för driften av sjukhusen, och de



ansvarar också för sjukförsäkringen som bl.a. innefattar praktiserande läkare, specialläkare, läkemedel och tandläkare. Amterna och HS har också ansvar för hälsoundersökningar och vaccinationer. Kommunerna ansvarar för hemsjukvård, tandvård och förebyggande insatser.

Av amternas totala utgifter gick 2002 cirka 69 procent till hälso- och sjukvård (exklusive psykiatri), varav drygt 51 procent till sjukhusvård, drygt 11 procent gick till sjukförsäkring och cirka 7 procent till läkemedel inom sjukförsäkringens ram.

Den centrala myndigheten för planering, uppföljning, tillsyn och kvalitet inom hälso- och sjukvården är Sundhedsstyrelsen, som ligger under Inrikesministeriet. Ministeriet utfärdar regler och ger även ut en hel del publikationer, både statistik och olika sammanställningar, samt skrifter typ ”Resultaten inom hälso- och sjukvården”.

Sjukhuslagen ger amterna ganska stor frihet att organisera och driva sjukhusen. Sundhedsstyrelsen utarbetar i samarbete med amterna en specialvägledning som underlag för amternas planering av sjukhusuppgifterna, bl.a. när det gäller avtal med andra amter om nationella eller regionala funktioner. Amternas planer ska skickas till Sundhedsstyrelsen för ”uttalanden”.

Ramarna för utvecklingen av utgifterna på hälso- och sjukvårdsområdet fastställs i de årliga avtalen mellan regeringen och KL/AF, där man också ställer upp mer innehållsmässiga krav på verksamheten. Detta har i sig inneburit en inskränkning av friheten att fastställa servicenivån, en annars central utgångspunkt när det gäller kommunernas och amternas verksamhet.

I lagstiftningen ställs inga hinder upp för att ta in privata aktörer. På sjukhusområdet var andelen privat producerad vård cirka 3 procent år 2002. På primärvårdsområdet var det en betydligt större del.

Under 1990-talet och framåt har det skett en del förändringar inom hälso- och sjukvården i Danmark. En klar tendens är att statens styrning blivit starkare. 1993 lagfästes rätten till fritt sjukhusval, som sedan gradvis har blivit ytterligare utvidgad. År 1994 fick amter och kommuner skyldighet att samarbeta i planläggningen av hälso- och sjukvården. Styrningen av hälso- och sjukvården har också ökat stadigt genom att de årliga ekonomiska avtalen kommit att innehålla allt fler målsättningar och krav när det gäller kapacitetsutbyggnad och service inom hälso- och sjukvården. Från 2004 har man också ett avtal om avgiftsstyrning på sjukhusen,

dvs. ett avtal om ersättningar mellan amterna för olika typer av vård när patienterna vårdas i ett annat än det egna amtet.

Inom hälso- och sjukvården har man ett utvecklat uppföljnings-system. Sundhedsstyrelsen har en central roll som samordnare. Man tar in uppgifter från sjukhusen och primärvården (sjukförsäkringsregistret, övrigt), vilka sammanställs till förväntade väntetider, aktivitetsuppgörelser, realiserade väntetider, ersättningar mellan amter och ersättningar vid avräkning i sjukförsäkringen. Allt publiceras i Sundhedsdata.dk på Internet, där medborgarna kan gå in och få del av informationen.

I centrum står LPR, landspatientregister (sjukhusvård), från vilket man får fram information för överväganden om servicemål, planering, ekonomistyrning, medicinalstatistik, forskning och kvalitetsöverväganden. Till LPR kopplas också DRG-redovisningen (DRG = DiagnosRelaterade Grupper), vilken bygger på schabloniserade kostnader för olika behandlingar. Dessa kostnader tas fram av Sundhedsstyrelsen. DRG används bl.a. för ekonomiska regleringar mellan amten.

I Danmark finns 65 sjukhus. Sedan 2004 har man infört ett nytt system för patientbaserad ersättning mellan amter. Systemet bygger på genomsnittskostnader som fastställs utifrån DRG-redovisningen. Ersättningen per DRG-grupp beräknas som ett genomsnitt av ett antal behandlingar som anses "resurshomogena" på olika sjukhus. Metoden anses dock kunna underskatta kostnaderna för de högspecialiserade sjukhusen. Eftersom samma metod används vid beräkningar av produktiviteten inom olika sjukhus, kan också dessa beräkningar ge en något sned bild. Produktivitetsberäkningar kopplade till DRG kan beräknas per sjukhus och amt. I planer och avtal sätts mål för utvecklingen av produktiviteten.

Under perioden 1992–2002 har amternas utgifter för hälso- och sjukvård ökat reellt med 3,2 procent per år till 68 mdr Dkr, varav den största ökningen avser sjukhusvård och kostnader för läkemedel. Antalet behandlade patienter har under motsvarande period ökat med 2,3 procent per år. Produktiviteten, mätt som produktionsvärde per omkostnadsenhet, har ökat med 1,5 procent per år.

Inom ramen för Strukturkommissionens arbete har man bl.a. gjort studier när det gäller sambandet mellan kvalitet i vården och storleken på sjukhusenheter/patientunderlag för olika grenar inom vården. Man har också jämfört produktiviteten mellan amter och mellan olika sjukhus utifrån deras storlek. Dessa jämförelser har

gjorts utifrån ett omfattande underlag både från Danmark och från olika internationella studier.

Man har använt olika metoder för mätning av produktivitet bl.a. på hälso- och sjukvårdsområdet men även på andra områden. Främst kan nämnas DEA-metoden resp. mätning av "omkostnadsproduktivitet".

## Äldreomsorg

Huvudansvaret för äldreomsorgen ligger på kommunerna. Äldreomsorgen består av ett antal olika insatser: kommunal hemhjälp, servicehem, servicebostäder, insatser för dementa, avlastningsplatser, "genoptraening" samt insatser av aktiverande och förebyggande karaktär. Kommunerna beslutar själva om servicenivåer och tilldelning av tjänster.

Amtskommunerna har ansvar för vissa specialbostäder för personer under 67 år samt för hjälpmedel.

Äldreomsorgen har genomgått stora förändringar sedan 1980-talet, framför allt genom att tidigare vårdhem omvandlats till serviceboenden, där det finns tillgång till personal och olika typer av service. Vidare har det skett en kraftig ökning av den kommunala hemhjälp.

I Danmark läggs stor vikt vid olika former av brukarmedverkan och fritt val inom ramen för de olika insatserna.

Man har vissa problem med gränsdragningen i ansvaret mellan äldreomsorg och sjukhusvård. Strukturkommissionens förslag innebär ett ökat betalningsansvar för kommunerna vid sjukhusvård.

Kommunernas och amternas totala utgifter för äldreomsorg uppgick 2002 till närmare 30 mdr Dkr, motsvarande 13 procent av deras totala serviceutgifter. I mars 2002 fanns det cirka 30 000 platser på 831 servicehem, varav 650 kommunala, 1 amtskommunalt, 169 kooperativa och 11 privata. Vidare fanns det cirka 40 000 äldre- och servicebostäder och 173 000 hemhjälpsmottagare.

Uppföljning på äldreområdet görs både av socialministeriet (SM) och KL. Studier av kvalitet görs också av Styrelsen för social service, som är ett utredningsorgan för Social- respektive Familje- ministerierna, och Socialforskningsinstitutet, som är ett sektorsforskningsinstitut under Socialministeriet.

I en studie genomförd av Socialforskningsinstitutet rörande effektivitet i äldreomsorgen har man identifierat en grupp på

64 kommuner (av 268) som var det mest produktiva. Produktivitetsnivån hos cirka 35 procent av kommunerna anses ligga på mindre än 75 procent jämfört med denna grupp. Sammantaget visar analysen att om alla kommuner var lika effektiva som de mest produktiva så borde kommunerna i genomsnitt kunna klara sig med 80 procent av nuvarande resurser på äldreområdet.

### **Barnomsorg**

Det finns olika typer av barnomsorg: daginstitutioner och kommunala "dagpleje", privata daghem med kommunal finansiering och särskilda daginstitutioner. Som alternativ till barnomsorg kan föräldrarna också välja att få bidrag till privat barnpassning eller att själva ta hand om barnen.

I lagstiftningen regleras bl.a. syfte/"läroplan", upptagningsregler, avgiftsregler, föräldrainflytande, tillsyn och vad som gäller för privata institutioner. Kommunen har ansvar för att det finns platser i barnomsorgen. Kommunen bestämmer inom lagens ramar om intagningsregler, avgifter, köer, eventuella garantier m.m.

Det synes inte förekomma någon omfattande statlig uppföljning av den kommunala barnomsorgen. Av Familjeministeriets hemsida kan snarare utläsas att man fokuserar på att genom lagstiftning skapa förutsättningar för barnomsorg som kommunerna har ansvar för även när det gäller tillsyn och uppföljning. Ett exempel på lagförslag som behandlas för närvarande gäller fritt val av fritidshem över kommungränser och införande av minimigräns för bidrag till privat barnomsorg. Ett annat exempel gäller privata leverantörer av barnomsorg, där pengarna ska följa barnet.

I Danmarks Statistiks statistikbank finns vissa uppgifter om barnomsorg, t.ex. antal barn i olika åldrar på olika typer av institutioner och förekommande taxor för barnomsorg. År 2004 uppgick det totala antalet barn i olika typer av institutioner till drygt 530 000.

I de tidigare beskrivna kommunala nyckeltalen finns ett drygt 40-tal som avser olika former av barnomsorg, kostnaderna för dessa samt nyckeltal om täckningsgrader och avgifter.

På Kommunenes Landsforenings hemsida finns en hel del material om barnomsorgen, både när det gäller regler, köer och väntelistor, avgifter och statistik. Det finns också uppgifter som ska utgöra ett stöd för kommunerna i styrningen och tillsynen av både

den egna och den privata barnomsorgen, t.ex. när det gäller service, bidragsfrågor och kontraktsstyrning.

I den tidigare nämnda "långtidsutredningen" som gjorts av Finansministeriet 2002 har man bl.a. tittat på efterfrågan och utbud inom barnomsorgen fram till 2010. Man konstaterar att antalet barn kommer att minska under perioden. Huvudutmaningen blir att säkra att kapaciteten anpassas efter detta så att resurser kan frigöras till andra områden där efterfrågan ökar till följd av demografiska förändringar, t.ex. skolområdet. Man beräknar att cirka 0,5–1,5 mdr Dkr kan frigöras fram till 2010 utan att servicenivån behöver sänkas. Man säger att anpassningen av kapaciteten ska ske genom effektivisering och anpassning till föräldrarnas differentierade behov och att det för vissa kommuner också kan bli fråga om att lägga ner institutioner. För kommuner där barnantalet stiger räknar man med att resursutnyttjandet kan förbättras, t.ex. genom merinskrivningar och anpassning av personaltätthet.

Tillsammans med två fackliga organisationer på området (BUPL och PMF) gjorde KL en studie 2003 om ekonomi och statistik på barnomsorgsområdet. I studien görs en beskrivning av utvecklingen av verksamheten under 10 år, 1991–2001, relaterat till gällande lagar. Studien behandlar enhetskostnader på enskilda institutioner och totalt, utvecklingen av normeringen på barnomsorgsområdet och utvecklingen när det gäller väntelistor och täckningsgrader. Några iakttagelser i studien är:

- utgifterna per barn i barnomsorg har minskat med 3,4 procent,
- antalet barn per vuxen har ökat med 13 procent, vilket också betyder att mer än 40 000 fler barn kan få barnomsorg givet samma personalstyrka,
- antalet barn på väntelista har minskat från 35 000 år 1992 till 2 500 år 2002, samt att
- täckningsgraden har ökat.

## 3 England

### 3.1 Bakgrund

#### Allmänt<sup>1</sup>

Storbritannien eller, mer formellt, Förenade kungariket (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) består av England, Skottland, Wales samt Nordirland. Eftersom det finns betydande skillnader både i organisationen och styrningen av och inom de olika delarna i Storbritannien kommer vi i denna beskrivning endast att behandla England.

I England har man två olika sätt att organisera det lokala inflytandet, dvs. motsvarigheten till våra kommuner. I det ena systemet har ett organ det samlade ansvaret för all kommunal verksamhet. Dessa kommuner kallas fortsättningsvis ennivå-kommuner. I det andra systemet är detta ansvar uppdelat mellan två olika organ: County Councils (närmast motsvarande de svenska landstingen) och District Councils (motsvarar närmast de svenska kommunerna). Dessa kommuner benämns fortsättningsvis tvånivåkommuner. Totalt finns i England 116 ennivå-kommuner. Antalet tvånivå-kommuner uppgår till 272. Av dessa är 34 County Councils och 238 District Councils. Sammanlagt finns det således 388 kommuner (motsv.) i England.

Ser man på invånarantalet i kommunerna finner man betydande variationer. Av ennivå-kommunerna är det endast tre som har färre än 90 000 invånare. De övriga ennivå-kommunerna har mellan 90 000 till 985 000 invånare, med en medianstorlek på 213 000 invånare. När det gäller tvånivåkommunerna har County Councils från 283 000 till 1 331 000 invånare. Medianvärdet ligger på 609 000 invånare. Invånarantalet i District Councils varierar från

---

<sup>1</sup>När annat ej anges bygger de redovisade uppgifterna på Local Government Financial Statistics England No. 15 2004, utgiven av ODP, nov 2004.

25 000 till 194 000 invånare, med ett medianvärde på 94 000 invånare.

De engelska kommunerna ansvarar för en betydande del av den offentliga servicen till medborgarna. Jämfört med Sverige är de viktigaste skillnaderna att i England har staten ansvaret för samtliga delar av hälso- och sjukvården och att kommunerna är huvudman för polisen. De viktigaste verksamheterna som kommunerna svarar för är: obligatorisk utbildning, transporter, sociala tjänster, bostadsförsörjning, kultur, miljö- och hälsoskydd, planering och utveckling, samhällsskydd samt diverse administrativa funktioner (bl.a. uppbörd av lokala skatter, folkregister, val, krishantering, fastighetsregistrering).

I de områden som har ett system med tvånivå-kommuner ansvarar den lägre kommunnivån (District Councils) för insatserna avseende: bostadsförsörjning, rekreation och fritid, miljö- och hälsoskydd, sophämtning, byggnadslov och lokal beskattning, medan de övriga uppgifterna (exempelvis: utbildning, transporter, sociala tjänster, bibliotek, avfallshantering och strategisk planering) sköts av County Councils eller av en särskild gemensam myndighet (avser polis och brandkår).

När det gäller ennivå-kommunerna finns skillnader mellan olika undergrupper. I Londonområdet svarar ett gemensamt, direktvalt regionalt organ, Greater London Authority (GLA), för polis, brandkår/krishantering, transporter respektive strategisk planering. I s.k. Metropolitan areas sköts kollektivtrafiken, avfallshanteringen, polisen och brandkåren av särskilda gemensamma myndigheter. När det gäller de övriga ennivå-kommunerna (de som kallas English Shire Unitary Authorities) så ligger ansvaret för polisen respektive brandkåren på särskilda gemensamma myndigheter inom respektive grevskap, shire.

Kommunerna i England hade under budgetåret 2003/04<sup>2</sup> netto-driftutgifter på 81,4 miljarder GBP. Nästan 40 procent av dessa utgifter var för utbildning, 18 procent för sociala tjänster och 11 procent för polisen. Tillsammans tar dessa tre områden i anspråk mer än två tredjedelar av de totala kommunala driftutgifterna.

År 2003 hade de engelska kommunerna cirka 1,7 miljoner anställda (omräknat i heltidstjänster). Av dessa var cirka 820 000 anställda inom utbildningsområdet (48 %), 191 000 inom de sociala tjänsterna (11 %) och 205 000 (12 %) inom området lag och ord-

---

<sup>2</sup> Ett budgetår omfattar perioden 1 april–31 mars nästföljande år.

ning (polis, trafikvakter, civilanställda, anställda vid domstolar m.m.).

I många områden i England finns ytterligare en administrativ nivå: församlingar (parishes). Församlingsfullmäktige svarar för lokala synpunkter och ansvarar även för en del lokal service. De kan också svara för olika kulturaktiviteter, ta initiativ till förbättrad kollektivtrafik eller engagera sig i olika typer av brottsförebyggande aktiviteter.

### Övergripande reglering och organisation

I Storbritannien finns ingen skriven författning. Det innebär bl.a. att det inte finns något grundlagsskydd för den kommunala självstyrelsen. Kommunerna har – till skillnad från vad som är fallet i flertalet europeiska länder – inte heller någon genom lag given allmän kompetens. Det betyder att kommunerna i princip bara har rätt att utföra uppgifter som de genom särskild lagstiftning givits kompetens att bedriva. Detta betyder dock inte att allt som kommunerna sysslar med är obligatoriska uppgifter. Det finns flera exempel på områden där kommunerna givits rätt att bedriva verksamhet om den så själv önskar. De engelska kommunernas åligganden och befogenheter bestäms direkt i vanliga lagar.

När det gäller lagstiftning om kommunerna kan konstateras att det finns ett antal ”Local government acts” (närmast kommunallagar), antagna vid olika tidpunkter, som innehåller bestämmelser som på olika sätt och i olika utsträckning reglerar kommunernas verksamhet.

Vid sidan av denna lagstiftning som på ett mer allmänt plan berör kommunerna samt deras struktur, organisation och uppgifter – och som i många fall är detaljerad – finns en omfattande lagstiftning för de olika sakverksamheter som kommunerna svarar för (utbildning, sociala tjänster, transporter etc.). Även denna lagstiftning är många gånger detaljerad. Till detta ska läggas att i de olika lagarna finns regelmässigt bemyndiganden till olika ansvariga ministrar att utfärda närmare och för kommunerna bindande föreskrifter om hur lagen ska tillämpas.

Sammanfattningsvis kan sägas att den statliga regleringen av de engelska kommunerna är både svåröverskådlig, omfattande och detaljerad.



I England ligger ansvaret för de övergripande kommunfrågorna sedan maj 2002 på den biträdande premiärministern och dennes kansli (ODPM, Office of the Deputy Prime Minister).

I England finns krav på att kommunernas räkenskaper och verksamhet ska granskas av oberoende revisorer. Uppgiften att tillsätta dessa revisorer ligger på Audit Commission (AC), som kan sägas vara ett statligt organ med en hög grad av oberoende och självständighet. AC har inte bara ansvaret att tillse att kommunernas räkenskaper är korrekta utan har också ett ansvar att verka för att de kommunala resurserna i stort används på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

### Finansieringskällor

I England har man skilda system för finansieringen av löpande utgifter (Revenue Expenditure, driften) och av investeringar (Capital Expenditure). De löpande utgifterna finansieras genom statsbidrag (inklusive återfördelade företagsavgifter, s.k. business rates), kommunalskatt samt olika typer av avgifter. Kapitalutgifter finansieras genom en kombination av statsbidrag, lån samt inkomster genom försäljning av fast egendom (s.k. capital receipts).

Budgetåret 2002/03 uppgick de engelska kommunernas totala bruttoinkomster till cirka 107 miljarder GBP.<sup>3</sup> Av denna summa utgjordes 61 procent av olika former av statsbidrag, 16 procent av kommunalskatt och cirka 9 procent av olika former av kommunala avgifter. Om man ser på de inkomster som används för att täcka de löpande utgifterna (revenue expenditure) utgjorde kommunalskatter och olika kommunala avgifter 26 procent, statsbidragen 52 procent och återfördelade företagsavgifter 22 procent.<sup>4</sup>

Kommunalskatten (the Council Tax) i England baseras på värdet på den bostad (inkluderar även exempelvis husvagnar och -båtar) som den skattskyldige bor i. Skatten ska i normalfallet betalas av den boende, även om bostaden ägs av någon annan.

Sammanlagt fick de engelska kommunerna drygt 65,7 miljarder GBP i statsbidrag under budgetåret 2002/03. Från och med budgetåret 2003/04 utgår den absoluta huvuddelen av statsbidragen samlat, under beteckningen Formula Grant. Formula Grant är ett generellt bidrag och kommunerna kan således använda detta enligt

---

<sup>3</sup> Local Government Financial Statistics England No. 15 2004 (LGFSE 15).

<sup>4</sup> ODPM: ref 020 7944 4158.

egna önskemål. Dessa medel fördelas mellan kommunerna i enlighet med ett system som kallas för Formula Spending Shares (FSS). Detta system bygger på ett basbelopp per ”klient” inom respektive serviceområde i kombination med eventuella tillägg för särskilda behov, såsom att ett område är social eftersatt eller har en avvikande kostnadsnivå. Systemet tar även hänsyn till respektive kommuns förväntade förmåga att kunna finansiera verksamheten genom kommunalskatten.

De resterande statsbidragen utgörs av bidrag för olika särskilda ändamål. Som helhet rörde sig om ett hundratal statsbidrag avsedda för olika ändamål och som berör vitt skilda verksamhetssektorer. De särskilda bidragen fördelas direkt av de ansvariga departementen.

Kommunerna har i vissa fall rätt att ta betalt för tjänster som de lämnar. Dessa avgifter skiljer sig åt kraftigt mellan olika områden med avseende på både avgiftens karaktär och storlek. I denna grupp av inkomster ingår exempelvis både avgifter för försenade boklån, barnomsorgsavgifter och avgifter för ansökningar om byggnadslov. Budgetåret 2002/03 fick kommunerna totalt 8,9 miljarder GBP i inkomster genom avgifter. Störst är avgiftsinkomsterna inom områdena sociala tjänster; utbildning; kultur, miljö och planering samt transporter.

Vid sidan av lån och olika former av statliga krediter eller bidrag kan kommunala investeringar bekostas med hjälp av kommunens löpande inkomster (revenue resources) samt genom inkomster genom försäljning av mark, byggnader eller annan fast egendom (s.k. capital receipts). Budgetåret 2003/04 uppgick kommunernas kostnader för investeringar till cirka 12,3 miljarder GBP.

## 3.2 Övergripande ekonomisk styrning och uppföljning

### Bakgrund

Under det konservativa partiets (Tories) nästan tjugoåriga maktinnehav, åren 1979–1997, genomfördes en rad åtgärder som minskade det kommunala självstyrets makt och funktion. Bland de åtgärder som genomfördes kan nämnas:

- Överföring till centralt styrda enheter (”Quangos”) av vissa funktioner som tidigare legat på kommunala organ. Exempelvis

utbildningsansvar samt transport- och stadsutveckling i vissa områden.

- Systematiska insatser för att begränsa kommunernas möjligheter att leverera tjänster. Detta skulle ske genom att vissa tjänster privatiserades, andelen interna tjänster begränsades eller lades ut på privata leverantörer samt genom en obligatorisk konkurrensutsatt anbudsgivning (Compulsory Competitive Tender, CCT).
- En minskning av de lokala myndigheternas totala utgifter, bl.a. genom en systematisk begränsning av deras möjligheter att höja kommunalskatten ("capping").<sup>5</sup>

### Best Value m.m.

Efter att "the new Labour" tagit makten 1997 startades ett antal aktiviteter och försöksverksamheter med en inriktning att på olika sätt utveckla den kommunala verksamheten. I en skrift med titeln *Modern Local Government: In touch with the people*, publicerad i juli 1998, redovisade den nya regeringen sitt övergripande program för utveckling inom den lokala förvaltningen. Som ett av flera led i genomförandet av detta program lanserades i 1999 års "Local government act" ett helt nytt system för att utveckla den kommunala verksamheten. Systemet går under beteckningen Best Value och blev obligatoriskt för kommunerna från och med år 2000.<sup>6</sup>

Målet med denna reform var att ge kommuninvånare, som brukare av offentliga tjänster, ett större inflytande över utformningen och kvaliteten på det lokala tjänsteutbudet. Med Best Value avsågs, mer specifikt, ett system som syftar till att säkerställa en kontinuerlig förbättring i alla funktioner som kommunen/myndigheten har att utföra, med hänsynstagande till en kombination av ekonomi, produktivitet och måluppfyllelse.

En grundtanke bakom Best Value är att kommunerna ska leverera ett utbud av tjänster till kommuninvånarna som tål att jämföras med de bästa inom såväl den privata som den offentliga sektorn.

---

<sup>5</sup> Mer information finns i Torbjörn Larsson: Regionernas Europa.

<sup>6</sup> Beskrivningen bygger bl.a. på Svenska Kommunförbundets skrift: Medborgarna i fokus – Best Value-programmet i Storbritannien samt en promemoria från RKA (Rådet för kommunala analyser och jämförelser) daterad 2004-10-20.

För att möjliggöra sådana bedömningar ingår i systemet att klara standarder som tar hänsyn till både kostnader och kvalitet utarbetas. Det är kommunerna som sätter standarder eller nivåer för de tjänster som de själva är ansvariga för. På de områden där de centrala myndigheterna har ett nationellt ansvar, exempelvis hälsa och utbildning, sätts standarderna centralt för hela landet. I detta arbete ingår även att utveckla resultatindikatorer (BVPI, Best Value Performance Indicators) för att kunna mäta i vilken utsträckning kommunerna klarar av att uppfylla framtagna standarder. Dessa resultatindikatorer bygger på en kombination av tidigare erfarenheter hos kommunerna och en utvärdering av redan tidigare fastställda indikatorer på riksnivå. Antalet BVPI budgetåret 2000/2001 var 192.

I systemet ligger att alla kommuner ska upprätta en årlig verksamhetsplan som bl.a. ska innehålla en beskrivning av kommunens nuvarande verksamhet och verksamhetsresultat, en jämförelse med tidigare resultat samt en beskrivning av hur kommunen arbetar med att förbättra resultaten. I planen ska även ingå kommunens resultatmål för de kommande fem åren samt en redovisning av hur man kommunicerar med befolkningen. För dessa målformuleringar och -bestämningar ska kommunerna utnyttja de centralt fastställda resultatindikatorerna (BVPI).

Kommunernas resultat följs upp genom den oberoende revision som bedrivs av Audit Commission samt genom särskilda inspektioner av olika statliga organ. Genom dessa aktiviteter får kommunerna ett omdöme om hur väl de står sig i konkurrensen med andra kommuner samt en bild över vilka förbättringar de bör genomföra. Regeringen har också satt upp generella krav på miniförbättringar. Det krav som inledningsvis ställdes var att alla kommuner inom en femårsperiod skulle ha uppnått den nivå som de 25 procent bästa kommunerna hade vid tidpunkten för målformuleringarna.

Samtidigt som systemet med Best Value lanserades avskaffades det tidigare kravet på konkurrensutsatt upphandling (CCT). Man mjukade även upp de regler som tidigare funnits för att begränsa de kommunala skattehöjningarna.

En annan del av regeringens program för utvecklingen av den kommunala sektorn påbörjades genom 2000 års "Local government act". Denna lagstiftning innehöll en rad åtgärder för att förändra och utveckla det kommunala ledarskapet och den kommunala verksamheten. Bland dessa åtgärder kan nämnas:

- ett förtydligande och utvidgande av kommunernas befogenheter att agera för att förbättra det ekonomiska, sociala och ekonomiska välbefinnandet i det egna området,
- en förstärkning av det lokala ledarskapet bl.a. genom en tydligare uppdelning mellan beslutande och verkställande funktioner,
- införande av ett nytt etiskt ramverk för den lokala förvaltningen, samt
- tillskapande av möjligheter för regeringen att minska tiden mellan de lokala valen. Den uttalade målsättningen är att lokala val ska ske årligen.

En viktig tanke i Labourregeringens kommunpolitik har varit att kommunerna inte bara ska vara tjänsteproducenter utan att de också ska ha en aktivt pådrivande och samordnade roll i utvecklingen av det egna området. I detta ligger bl.a. att kommunen ska bygga upp lokala nätverk och partnerskap med såväl statliga och kommunala organ som med privata företag och exempelvis frivilligorganisationer. Ett begrepp som ofta används i dessa sammanhang är LSP eller Local Strategic Partnership.

### **Comprehensive Performance Assessment (CPA)**

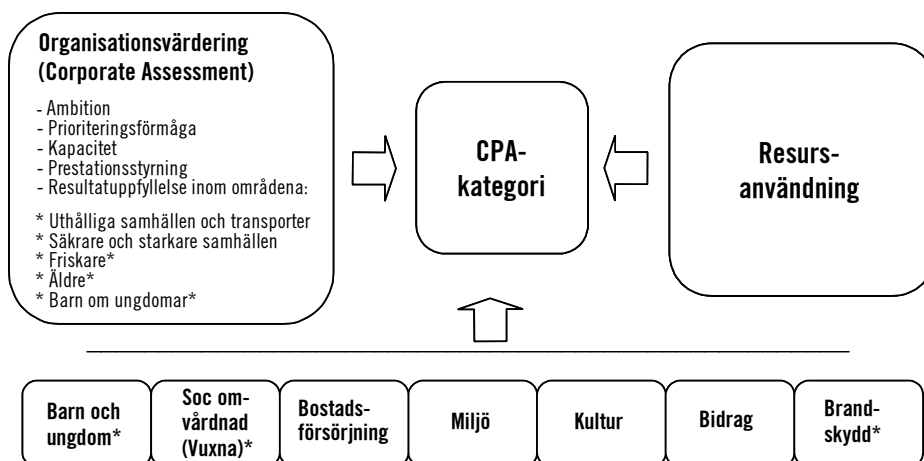
År 2001 publicerade regeringen ytterligare en programskrift om den kommunala utvecklingen; Strong Local Leadership - Quality Public Services. I denna skrift presenterades motiv och principer för en vidareutveckling av det system för prestationsbedömning som introducerats några år tidigare (dvs. Best Value). Detta nya system har sedermera fått namnet CPA, Comprehensive Performance Assessment (eller på svenska ungefär: sammanfattande prestationsbedömning).

CPA syftar till att ge ett samlat omdöme av hur väl kommunen klarar av sina uppgifter. Detta omdöme baseras inte bara på indikatorerna i Best Value-systemet utan också på den information och kunskap som insamlas genom de olika statliga lednings-, kontroll- och tillsynsorganen inom här aktuella områden. Omdömet bygger inte heller bara på en värdering av hur väl kommunen i nuläget uppfyller rollen som serviceproducent utan också på en bedömning av kommunens förmåga att kunna utvecklas (s.k. Corporate Assessment).

Viktigt är också att redan innan CPA-systemet infördes förklarade regeringen att den hade för avsikt att låta resultatet av CPA-bedömningen styra statens agerande i förhållande till de bedömda kommunerna. Exempelvis utlovades att kommunerna som fick det bästa omdömet ("excellent") skulle slippa statliga inspektioner under en treårsperiod, ges större frihet att själva bestämma över investeringar samt kunna befrias från statliga krav på att ta fram vissa obligatoriska planer.

När det gäller de sämst presterande kommunerna ("poor") skulle dessa bli föremål för en rad åtgärder för att åstadkomma förbättringar. Exempel på sådana åtgärder är att staten utser en tjänsteman med särskild uppgift att följa utvecklingen i kommunen, tätare statliga inspektioner, krav på att kommunen tar fram en åtgärdsplan för att komma till rätta med sina problem samt en allmänt ökad uppmärksamhet från olika ansvariga statliga myndigheter och organ i deras relation med kommunen.

Diagrammet nedan ger en översiktlig bild av CPA-systemets uppbyggnad.<sup>7</sup>



\* I förekommande fall. Skillnader främst mellan District Councils och övriga kommuntyper.

Som bilden visar består CPA av ett antal olika bedömningsdimensioner eller moduler. Flertalet av dessa bedömningsdimensioner utgår från hur väl kommunen klarar av att bedriva olika

<sup>7</sup> Källa: Audit Commission: CPA 2005 – the new approach.

centrala serviceverksamheter riktade mot medborgarna. Vilka saksamheter som ingår i den CPA-modell som kommer att användas från och med 2006 framgår av de sju boxarna i den nedre delen av bilden.

Till detta kommer två ytterligare moduler, som kan sägas vara av en övergripande karaktär. Den ena kallas, som tidigare nämnts, för Corporate Assessment (ungefär: organisationsvärdering) och den andra för Use of resources (resursanvändning).

Modulen Organisationsvärdering bedömer kommunens förmåga att kunna både förbättra tjänsteutbudet till kommuninvånarna och att åstadkomma förbättringar i det egna området. I modulen Resursanvändning bedöms följande teman: kommunens finansiella planering och styrning, ekonomiska ställning, internkontroll samt Value for Money, VFM (ungefär: effektivitet).

För var och en av modulerna görs en bedömning av kommunen utifrån en fyrgradig skala, där en fyra är det mest positiva ("performing strongly" eller "Excellent") och en etta sämst ("Inadequate performance" eller "Weak/ Poor"). Det är Audit Commission som ansvarar för bedömningen utifrån flertalet av modulerna. När det gäller modulerna Barn och ungdom, Social omvårdnad för vuxna samt Bidrag utförs dock bedömningen helt och hållet av de olika statliga specialorganen inom respektive område (dessa organs uppgifter beskrivs närmare i ett kommande avsnitt).

Efter att en kommun bedömts utifrån samtliga moduler vägs resultatet samman till ett samlat omdöme. Detta omdöme består av fem nivåer: Excellent, Good, Fair, Weak eller Poor. Det är Audit Commission som har uppdraget att årligen ta fram detta samlade omdöme.

Det är naturligtvis inte möjligt att här redovisa vare sig hur bedömningen sker inom de enskilda modulerna eller de komplicerade reglerna för hur dessa resultat sedan vägs samman. Det bör dock sägas att vid sammanvägningen har en del moduler en större betydelse eller vikt. Det gäller de två sakmodulerna Barn och ungdom och Social omvårdnad för vuxna samt de två övergripande modulerna, dvs. Organisationsvärdering samt Resursanvändning.

Tanken är att samtliga moduler utom Organisationsvärdering ska bedömas årligen. När det gäller Organisationsvärderingen ska en sådan bedömning göras mer periodiskt. Exempelvis är planen att alla ennivå-kommuner och County Councils ska bli föremål för en Organisationsvärdering under treårsperioden 2005 till 2008.

Det kan vara intressant att i detta sammanhang även se lite på utfallet av den klassificering som gjorts enligt CPA-metoden.

År 2002 bedömdes de 150 största kommunerna (County Councils samt enhävs-kommunerna) enligt CPA-systemet. Då bedömdes 15 procent av dessa kommuner vara i den högsta klassen (Excellent), 36 procent i den näst högsta klassen (Good), 26 procent i mellanklassen (Fair), 14 procent i den näst lägsta klassen (Weak) och 9 procent i den lägsta klassen (Poor).

Vid CPA-bedömningen 2004 hade 60 procent av de kommunerna som inte redan år 2002 bedömts vara Excellent (sammanlagt 129 stycken) flyttat upp en eller flera klasser. År 2004 bedömdes 27 procent av kommunerna vara "Excellent", 40 procent vara "Good", 22 procent vara "Fair", 10 procent vara "Weak" och 1 procent (dvs. 1 kommun) vara "Poor".

### **LPSA och LAA**

Sedan 1998 har regeringen använt sig av ett system med Public Service Agreement (PSA) i statsbudgeten (i the Spending Review, närmast den svenska budgetpropositionen) för att redovisa vilka områden som ska prioriteras inom den offentliga verksamheten. Från att inledningsvis ha omfattat mer än 250 områden har nu antalet prioriterade områden minskat till 110. Beskrivningen av prioriteringarna har också gjorts mer målorienterad för ge statliga och kommunala organ ökade möjligheter att påverka hur målen ska kunna uppnås.

Ett viktigt inslag i detta system är att se till att prioriteringarna i tillämpliga fall även får ett genomslag i de kommunala verksamheterna. För att uppnå detta har man sedan 2001 infört ett system med lokala Public Service Agreement (LPSA). Genom detta system kan statliga organ sluta avtal med enskilda kommuner om att en kommun ska förbättra sin verksamhet inom något eller några av de prioriterade områdena, utöver vad som annars skulle ha blivit fallet. För denna ytterligare satsning får kommunerna extra statliga bidrag om de mål som uppsatts i överenskommelsen nås.

Det finns en vilja hos regeringen att gå vidare på den väg som inletts med bl.a. LPSA, Best Value, CPA och minskad statlig kontroll av den kommunala sektorn. Vad man nu lanserat är Local Area



Agreements (LAA).<sup>8</sup> Tanken är att LAA på sikt ska utgöra ett nytt ramverk för utformningen av relationen mellan staten och kommunerna. Genom LAA ska en avvägning ske mellan bl.a. nationella och lokala prioriteringar och tillgängliga resurser ska kunna användas på ett mer flexibelt men också ett mer samordnat sätt för att uppnå gemensamt uppsatta mål och prioriteringar. För att vinna erfarenheter av de problem och möjligheter som LAA innebär har man inlett ett pilotprojekt som omfattar en kommun i varje region (dvs. totalt 9 kommuner) och som ska pågå under åren 2005 och 2006.

### Regleringen av kommunernas lånemöjligheter

Tidigare krävdes statligt godkännande ("credit approvals") för utnyttjande av lån eller krediter till investeringar. Regelmässigt gavs kommunerna i dessa fall också ett statligt bidrag eller en kredit för att täcka det mesta av kostnaden för lånet. Dessa förhållanden förändrades genom 2003 års "Local Government Act" som bland annat lanserade ett nytt system för kommunernas kapitalfinansiering ("the Prudential System").

Den viktigaste förändringen var att kommunerna inte längre behövde ett statligt godkännande för att finansiera kapitalutgifter genom lån eller krediter. Även fortsättningsvis kommer kommunerna att erhålla statligt stöd för huvuddelen av sina investeringar, men de är enligt det nya systemet fria att låna för att bekosta ytterligare investeringar, under förutsättning att de kan betala dessa tillkommande lånekostnader utan ytterligare statligt stöd. I lagen ges övergripande regler för hur kommunerna får utnyttja den ökade friheten inom detta område. Lagen ger även ett bemyndigande till olika organ att utfärda ytterligare behövliga föreskrifter. I lagen sägs även att staten förbehåller sig rätten att vid behov begränsa kommunernas möjligheter att låna, både generellt och för enskilda kommuner. Även fortsättningsvis är det förbjudet för kommunerna att utan Finansdepartementets godkännande låna i främmande valuta, att ställa fast egendom som säkerhet för lån, att mot en klumpsumma i nuläget avstå rätten till framtida inkomster (exempelvis hyror) eller att låna för att bekosta driften.

---

<sup>8</sup> ODPM: Local Area Agreements: a prospectus ur skriftserien Local vision – in partnership with local government.

## Krav på kommunala rationaliseringar

I 2004 års Spending Review ställer regeringen krav på kommunerna att åstadkomma rationaliseringar på 6,45 miljarder GBP till budgetåret 2007/08. Rationaliseringarna ska kunna uppnås genom utnyttjandet av goda exempel ("best practice") från olika kommuner och verksamheter. Ett krav är att åtminstone hälften av besparingarna ska vara i likvida medel möjliga att överföra till de direkta sakverksamheterna ("front-line activities").

Av besparingarna beräknas 40 procent kunna uppnås inom skolområdet, 10 procent inom polisen samt 35 procent genom effektivare upphandling inom andra tjänsteområden. Ytterligare besparingar bedöms kunna ske genom olika typer av rationaliseringar inom administrationen.

## Översyn av finansieringen av kommunerna

I juli 2004 avlämnades en utredning<sup>9</sup> som sett över möjligheterna att ändra den kommunala finansieringen. I denna rapport redovisas för- och nackdelarna med en ökad lokal finansiering av kommunernas verksamhet. Några färdiga förslag innehåller inte rapporten. I rapporten framhålls dock att den nuvarande kommunalskatten (dvs. beskattning av boendet) bör behållas men kan behöva reformeras. Det sägs även att den enda vägen för att åstadkomma en avgörande förändring i den nuvarande balansen i finansieringen är att den reformerade kommunalskatten kompletteras med en rätt för kommunerna att ta ut "business rates" eller lokal inkomstskatt eller genom en kombination av båda dessa metoder.

Med anledning av rapporten gav regeringen under juli 2004 Sir Michael Lyons i uppdrag att komma med ett förslag i frågan. Uppdraget ska avrapporteras vid utgången av 2005.

---

<sup>9</sup> Balance of Funding Review – Report: ODPM 2004.

### Begränsningar av kommunalskattehöjningar

Efter att underhuset i december 2004 fastställt statsbidragen till kommunerna för budgetåret 2005/06 skickade den biträdande statsministern ut ett brev till kommunerna som i korthet innehöll följande budskap:<sup>10</sup>

- Kommunerna erhåller för budgetåret 2005/06 mer än 60 miljarder GBP i statsbidrag, en ökning med 6,3 procent.
- Detta är åttonde året i rad som regeringen ger kommunerna en ökning av statsbidragen som överstiger inflationen. Tillsammans motsvarar detta en ökning i reella termer med 33 procent sedan 1997.
- Med tanke på denna betydande ökning så förutsätter regeringen att alla kommuner är återhållsamma vid sin budgetering och att de minimerar sina anspråk på de kommunala skattebetalarna. Regeringen förväntar sig att den genomsnittliga kommunalskattehöjningen i England kommer att vara mindre än 5 procent under budgetåret 2005/06.
- Kommunerna ska inte tveka om regeringens beredskap att återigen utnyttja sina möjligheter att begränsa kommunalskattehöjningar för att skydda de kommunala skattebetalarna från överdrivna höjningar. Vi är till och med beredda att tillgripa ännu tuffare åtgärder än vad vi gjorde år 2004/05, om detta skulle vara nödvändigt. Det finns inte någon ursäkt för överdrivna skattehöjningar och vi kommer inte att tolerera några sådana vare sig nästa år eller åren därefter.

Mycket tydligare än så kan man knappast uttrycka det faktum att den engelska regeringen i praktiken både har möjligheter och en vilja att sätta ett tak för de kommunala skattehöjningarna. Uttalet bör möjligtvis också ses mot bakgrunden av att under tioårsperioden 1993/94 till 2003/04 har den genomsnittliga kommunalskatten i England ökat med 94 procent i rörliga priser och drygt 50 procent i fasta priser.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> ODPM: Pressmeddelande med anledning av ett brev från Nick Raynsford till de engelska kommunerna, den 8 december 2004.

<sup>11</sup> ODPM: Local Government, Finance Key Facts: England, februari 2004.

## Utvecklingsinsatser

I Storbritannien görs betydande insatser för att åstadkomma en utveckling inom den offentliga sektorn och då inte minst av de kommunala verksamheterna. En viktig sådan insats, som redan beskrivits, är systemet med Best Value. Bakom detta system ligger idéer om Best Practice, dvs. att man kan och bör lära av den som bäst utför en verksamhet. För att understödja dessa tendenser utses varje år särskilt framgångsrika kommuner till Beacon Councils (en ungefärlig svensk översättning av beacon skulle kunna vara: "ledfyr" eller "ledstjärna"). Tanken är att andra kommuner ska kunna använda dessa kommuner som inspirationskällor och exempel.

I Storbritannien finns också organisationer som har till särskild uppgift att bl.a. uppmuntra till jämförelser (benchmarking) och utveckling inom den kommunala sektorn. Exempel på sådana organisationer är Public Sector Benchmarking Service (PSBS) och Improvement and Development Agency (IdeA).

PSBS<sup>12</sup>, som startade sin verksamhet i november 2000, har till syfte att understödja effektiv benchmarking och att förmedla goda exempel inom den offentliga sektorn. Organisationen utgör ett partnerskap mellan the Cabinet Office (närmast i Sverige: Statsrådsberedningen) och HM Revenue & Customs (ungefär: Skatte- och Tullverket). PSBS har nio anställda och en årsbudget på 500 000 GBP. Kärnan i verksamheten utgörs av en kunskapsbank över olika benchmarking-projekt. Offentliga institutioner kan vända sig till PSBS och få hjälp att finna lämpliga jämförelsemetoder och goda exempel. PSBP har också ett brett internationellt nätverk och kan därför även hjälpa institutionerna att finna denna typ av information i andra länder.

IdeA, som är ett fristående organ nära knutet till the Local Government Association, LGA, (dvs. det engelska och walesiska kommunförbundet) erbjuder ett brett utbud av tjänster för att hjälpa kommuner att utveckla sin verksamhet. Bland dessa tjänster kan nämnas: publikationer, en hemsida på internet, datorbaserade inlärningsmoduler, utbildningar och konferenser samt konsultinsatser av olika slag. IdeA har cirka 340 anställda.

Dessutom finns ett antal andra organisationer, knutna till LGA, som arbetar med att utveckla den kommunala verksamheten inom en specifik sektor. Vi återkommer till detta i kommande avsnitt.

---

<sup>12</sup> Beskrivningen bygger på PSBS hemsida samt RKA:s PM, daterat 2004-10-20.

### 3.3 Styrning och uppföljning av vissa välfärdsverksamheter

#### Utbildning<sup>13</sup>

##### Förskoleundervisning

Se under avsnittet nedan som innehåller en beskrivning av barnomsorgen.

##### Den obligatoriska skolan

Den obligatoriska skolan i England är elvaårig och omfattar åren fem till sexton. Utbildningen indelas i fyra steg: 5–7 år, 7–11 år, 11–14 år samt 14–16 år. De två första stegen betecknas som primary education och de två efterföljande stegen som (lower) secondary education.

Ansvaret för den obligatoriska utbildningen ligger på kommunerna, eller snarare på en lokal utbildningsmyndighet (Local Education Authority, LEA) som kommunen har att utse. I England fanns i mars 2005 totalt 154 sådana organ.<sup>14</sup>

Mer konkret har den lokala utbildningsmyndigheten ansvaret för att organisera den offentligt finansierade utbildningen ("maintained schools") inom det egna området, att tillse att dessa skolor håller en god kvalitet samt att verka för att eleverna i området får en god utbildning.

Huvuddelen av de skolpliktiga eleverna går i kommunala skolor ("community schools", tidigare kallade "county schools") som drivs och betalas av kommunen. Det finns dock även skolor som drivs av stiftelser ("foundation schools") eller frivilligorganisationer ("voluntary schools"). Även stiftelseskolorna betalas av kommunen, men skolan ägs i dessa fall av skolans styrelse eller av en välgörenhetsorganisation. "Voluntary schools" var ursprungligen grundade av frivilligorganisationer, i huvudsak kyrkor, som fortfarande har kvar en viss kontroll över hur skolan drivs. Även dessa skolor betalas dock huvudsakligen av kommunen.

Oavsett vilken av dessa kategorier som en skola tillhör har den en egen styrelse, bestående av rektorn samt av representanter för

---

<sup>13</sup> Uppgifterna i avsnittet är, om inte annat sägs, hämtade från the education information network in Europe (EURYDICE), uppdaterad januari 2005.

<sup>14</sup> www.dfes.gov.uk, adresslista för LEA, uppdaterad mars 2005.

föräldrarna, skolpersonalen, den lokala utbildningsmyndigheten (LEA) och lokalsamhället i övrigt. Allmänt gäller att skolorna har en hög grad av självständighet i både ekonomiskt och administrativt avseende.

Vid sidan av de offentligt finansierade skolorna finns i England även privatskolor, där föräldrarna själva står för hela kostnaden. Dessa skolor ingår dock inte i de lokala utbildningsmyndigheternas ansvarsområde.

Under skolåret 2003/04<sup>15</sup> fanns i England inom det offentliga skolväsendet ("maintained schools") 17 762 primary schools och 3 409 secondary schools. Antalet elever i dessa skolor var samma år omkring 4,3 miljoner i primary schools och 3,4 miljoner elever i secondary schools.

Det nationella ansvaret för utbildningsverksamheten i England ligger på the Departement for Education and Skills (DfES). När det gäller frågor om utbildningsinnehållet får den ansvarige ministern råd från ett oberoende statligt organ med namnet Qualification and Curriculum Authority (QCA). Ansvaret för att inspektera skolorna ligger på en fristående statlig myndighet med namnet Office for Standards in Education (Ofsted). Ofsted svarar också för inspektioner av förskolan samt av olika utbildnings- och träningsverksamheter för 16- till 19-åringar.

Alla skolor är ålagda att ge en balanserad och mångsidig utbildning. Samtidigt sägs att de har rätten att utveckla utbildningen så att den tillgodoser skolans speciella behov och omständigheter. Som framkommer nedan finns dock krav, fastställda i en nationell läroplan ("National Curriculum"), på att vissa ämnen ska ingå i undervisningen. Dessa krav gäller lika för alla offentligt finansierade skolor.

Som tidigare nämnts är den obligatoriska skolan indelad i fyra olika steg (KS1-4, KS = keystone). I England är, enligt den nationella läroplanen, följande ämnen obligatoriska under de tre första utbildningsstegen (KS1-3): engelska, matematik, naturkunskap (science), design och teknik, informations- och kommunikationsteknologi, gymnastik, historia, geografi samt konst, teckning och musik. Ett främmande språk liksom medborgarkunskap (Citizenship) är obligatoriskt från KS3.

Därutöver finns, vid sidan av den nationella läroplanen, krav på undervisning i religion från KS1 samt i sexualkunskap och studie-

---

<sup>15</sup> September 2003 till augusti 2004.

och yrkesorientering (SYO) från KS3. I det sista utbildningssteget (KS4) är antalet obligatoriska ämnen färre.

Några formella centrala rekommendationer om antalet timmar som bör anslås till de olika ämnena eller vilka undervisningsmetoder och vilken kurslitteratur som bör användas finns inte. Sedan slutet av 1990-talet finns dock centrala program för hur primary schools ska kunna förbättra elevernas läskunnande (literacy) och förmåga att räkna (numeracy). Liknande program för secondary schools finns avseende bl.a. ämnena matematik, engelska, naturvetenskap och IT. Programmen innehåller detaljerade anvisningar om hur undervisningen bör bedrivas och innehåller också vissa rekommendationer om lägsta lämpliga undervisningstid.

För att värdera elevernas kunskaper och färdigheter är det obligatoriskt att skolorna genomför bedömningar av eleverna under deras första år i primary school och sedan ytterligare en utvärdering i slutet av vart och ett av de tre första utbildningsstegen (KS1-3). Dessa bedömningar utförs av lärarna, i vissa fall i kombination med centralt fastställda prov. QCA övervakar att dessa bedömningar sker på ett korrekt sätt. QCA har också ansvaret att tillse att den bedömning och examinering av eleverna som sker vid slutet av den obligatoriska utbildningen är rimlig.

Ofsted ansvarar för systemet med inspektioner inom skolområdet. Dessa inspektioner avser inte bara verksamheten vid enskilda skolor utan också hur de lokala utbildningsmyndigheterna (LEA) klarat sina uppgifter.

Ett uttalat syfte med Ofsteds inspektioner är att de ska hjälpa skolorna respektive de lokala utbildningsmyndigheterna att förbättra sig genom att bygga på vad som är deras styrka och att lyfta fram de svagheter som behöver åtgärdas. Ett viktigt syfte är också att stärka möjligheterna till ansvarsutkrävande ("accountability") genom att föräldrar och samhället i övrigt genom inspektionsrapporterna ges information om hur väl utbildningsmyndigheter eller enskilda skolor klarar sina uppgifter.

Ofsteds ambition är att alla skolor ska inspekteras minst en gång under en sexårsperiod och alla LEA minst en gång under en femårsperiod. Det bör dock sägas att det för närvarande pågår en diskussion både inom och utom Ofsted, bl.a. föranledd av CPA-systemet, om inspektionernas frekvens och innehåll.

Som underlag för inspektionerna finns olika anvisningar och handböcker om vad som ska bedömas och hur bedömningen ska

ske. Inspektionen utmynnar i en rapport som inte bara består av ett omdöme utan också innehåller rekommendationer från inspektionsgruppen om åtgärder som bör vidtas.

Handlar det om en skola måste denna senast 40 dagar efter att rapporten mottogs lämna en plan över hur den tänker genomföra de åtgärder som rekommenderats. Om inspektionsgruppen anser att det finns allvarliga brister i skolans verksamhet kan de, utöver att ge detaljerade rekommendationer i rapporten, välja att Ofsted aktivt ska följa att behövliga åtgärder vidtas. I dessa fall avkrävs även den lokala utbildningsmyndigheten besked om hur den tänker stödja skolan så att den kan komma till rätta med sina problem.

Om problemen inte kan avhjälpas på detta sätt vidtas s.k. särskilda åtgärder ("Special Measures"). Skolor som är föremål för särskilda åtgärder avkrävs en detaljerad handlingsplan med angivande i tid av när olika förbättringar ska ha uppnåtts. Även i dessa fall måste LEA tala om hur den ska stödja skolan. Därefter övervakar Ofsted under en tvåårsperiod att nödvändiga åtgärder vidtas. Efter denna period, eller om de uppsatta målen nåtts tidigare, görs en förnyad inspektion. Har skolan uppfyllt de krav som ställdes i den ursprungliga inspektionsrapporten är skolan inte längre föremål för de särskilda åtgärderna. En skola som inte förmår att komma till rätta med sina problem kan stängas på order av utbildningsministern.

Gäller inspektionen en enskild lokal utbildningsmyndighet (LEA) genomförs inspektionen i samarbete med Audit Commission. Även i dessa fall ger inspektörerna förutom ett omdöme även rekommendationer till förbättringsåtgärder i sin rapport. Rapporten överlämnas av Ofsted till utbildningsministern. Därefter är den lokala utbildningsmyndigheten tvungen att utarbeta en åtgärdsplan som sänds till utbildningsministern, med kopior till Ofsted och Audit Commission.

Som tidigare framkommit är Ofsted även ansvarig för att bedöma de enskilda kommunernas insatser avseende barn och ungdomar (modulen: Children and young people) inom ramen för CPA-systemet.

Redan tidigare har nämnts att LEA bl.a. har till uppgift att tillse att de offentligt finansierade skolorna i det egna området håller en god kvalitet. För att kunna leva upp till detta krav förutsätts LEA fortlöpande följa de enskilda skolornas verksamhet och resultat. Om den lokala utbildningsmyndigheten har skäl att tro att en skola har problem kan myndigheten genomföra en inspektion av skolan.



Om myndigheten då finner att det finns påtagliga brister i skolans verksamhet eller organisation kan den utfärda en skriftlig varning ("warning notice") till skolans styrelse. I vissa allvarliga fall kan LEA även upphäva den ekonomiska delegationen vid en skola eller återta de medel som skolan erhållit i bidrag.<sup>16</sup>

I detta sammanhang bör sägas att det är en klart uttalad policy från regeringens sida att skolorna ska ha en hög grad av självständighet. I ett policydokument från 2000<sup>17</sup> så sägs exempelvis att LEA:s "nya roll" är att vara en stödfunktion ("service provider") för skolorna, med ett särskilt ansvar att hjälpa skolorna att förbättra sin verksamhet. I en senare upplaga av samma dokument sägs att grundprincipen som styr relationen mellan LEA och skolorna är att goda skolor sköter sig själva och att LEA:s ingrepp i skolans verksamhet bör stå i omvänd proportion till skolans framgång. Det är också mycket klart utsagt att de medel som skolorna erhåller i bidrag har de rätt att spendera efter egen bedömning, så länge som medlen används för skolans ändamål ("for the purpose of the school").

Detta synsätt återspeglas även vid tilldelningen av resurser till och inom skolområdet. Formellt ingår huvuddelen av statsbidraget till de här aktuella skolorna i det generella statsbidraget till kommunerna. Samtidigt har staten vid sin budgetering klart uttryckt hur mycket skolorna förväntas erhålla i bidrag. Till detta kommer att i 2002 års Education Act ges utbildningsministern rätten att, om han bedömer det vara nödvändigt, kräva att en enskild utbildningsmyndighet ska höja budgeten för skolorna i det egna området.

Man har nu dragit konsekvenserna av att man från statens sida vill kunna öronmärka pengarna till utbildningssektorn. Från skolåret 2006/07 kommer skolorna således att få en av staten garanterad treårsbudget. Statens bidrag till skolorna kommer att ges som ett öronmärkt bidrag, fastställt av staten, men förmedlat via de lokala utbildningsmyndigheterna. Fortfarande kommer kommunerna dock ha möjligheten att skjuta till ytterligare medel till de berörda skolorna.

Redan tidigare har nämnts att det finns en rad organ som har till uppgift att hjälpa kommunerna att utveckla sin verksamhet. Sådana organisationer finns också inom utbildningsområdet. Som exempel kan nämnas NFER (National Foundation for Educational

---

<sup>16</sup> Code on Practice on Local Education Authority – School Relations (DfEE Circular 0027/2001).

<sup>17</sup> Se fotnot 18.

Research), EMIE samt National Institute of Adult and Continuing Education.

### **Fortsatt utbildning (Further Education, FE)**

Efter avslutad obligatorisk skolgång kan en elev frivilligt genomgå fortsatt utbildning ("further education", FE). En sådan utbildning kan ges i en rad olika former.

Det är vanligt att secondary schools även ger undervisning till elever som avslutat sin obligatoriska utbildning. Detta kallas "in school sixth form" (sixth form = sjätte årskursen i secondary school). De lokala utbildningsmyndigheterna kan även vara huvudman för särskilda skolor som bara ger denna form av utbildning, s.k. sixth form colleges. När utbildningen ges i dessa former ses den som (upper) secondary education och inte som fortsatt utbildning (FE).

Vanliga former av fortsatt utbildning är further education college (motsvarar närmast våra tidigare yrkesskolor) eller tertiary college (närmast en kombination av further education collage och sixth form collage).

Omkring tre fjärdedelar av 16- till 18-åringarna i Storbritannien genomgår någon av de ovan nämnda formerna för fortsatt utbildning eller upper secondary education.

Den centrala regleringen avseende fortsatt utbildning (FE) återfinns i 2000 års Learning and Skills Act, som medförde en radikal förändring av den frivilliga utbildningen i England. Genom denna lag överfördes ansvaret för planering och finansiering av all fortsatt utbildning, utom högre utbildning, till en statlig fristående myndighet med namnet Learning and Skills Council (LSC). Denna myndighet arbetar genom ett nätverk bestående av 10 regionala direktörer samt 47 lokala enheter: local learning and skills councils.

I lagen görs en åtskillnad mellan utbildning och träning för personer mellan 16 till 19 år och för personer 19 år eller äldre. För båda dessa grupper har LSC ett ansvar att säkra tillgången på tillräckliga resurser för lämplig utbildning och träning samt organiserad fritidsverksamhet i anslutning till dessa aktiviteter. För personer 19 år och äldre har LSC även ett motsvarande ansvar med avseende på vad som kallas för Adult and Community Learning (ACL), vilket närmast torde motsvara våra studiecirkel och andra folkbildningsinsatser.

Lagen gör det också möjligt för institutioner för fortsatt utbildning att svara för utbildning av elever i åldern 14 till 16 år (dvs. elever som fortfarande är skolpliktiga) samt ger också LSC rätten att understödja arbetsplatsträning för personer i denna åldersgrupp.

Kommunerna har inte någon skyldighet att bedriva annat än den obligatoriska utbildningen. Det innebär också att kommunerna – när det gäller fortsatt utbildning – i princip inte heller styrs, kontrolleras eller följs upp på något annat sätt än övriga aktörer och institutioner inom området.

I allt väsentligt har de statliga styrnings- och uppföljningsinsatserna inom området en direkt inriktning på de enskilda utbildningsinstitutionerna eller -insatserna.

Ansvar för att inspektera dessa verksamheter är uppdelade mellan två statliga organ. Ofsted svarar för inspektionen av "in school sixth form" och sixth form colleges. Adult Learning Inspectorate (ALI) har motsvarande uppgift för utbildnings- och träningsinsatser som avser personer 19 år eller äldre. Rör det sig om en institution som erbjuder utbildning eller träning både till personer mellan 16 till 19 år och till äldre genomförs inspektionen i samarbete mellan båda dessa myndigheter.

Här bör sägas att även om kommunerna inte formellt har ansvaret för fortsatt utbildning är de ändå tunga aktörer inom området. Detta bland annat genom det ansvar som de har för secondary education, och som även innefattar verksamheter (upper secondary education) som finansieras genom LSC. Det finns också klart uttalat från statsmakternas sida att kommunerna har ett särskilt ansvar för att det som benämns Adult and Community Learning kommer till stånd.

Den fortsatta utbildningen är ett tydligt exempel på ett område där kommunerna mindre har rollen av utförare och mer rollen av lokal pådrivare, samordnare och ledare. Det är i dessa sammanhang de lokala strategiska partnerskapen (LSP) och LPSA-/LAA-avtalen, som tidigare beskrivits, har sin naturliga plats.

## **Hälso- och sjukvård**

I Storbritannien är den offentliga hälso- och sjukvården som helhet statlig. Av detta skäl behandlas inte denna verksamhet vidare i denna skrift.

## Äldreomsorg

På central nivå ligger ansvaret för social omsorg, till vilket äldreomsorgen räknas, på the Department of Health (DH).

Kommunerna har en skyldighet hålla sig informerad om vilken typ av social omsorg ("social care") som invånarna behöver och att tillse att dessa behov tillgodoses. Behoven tillgodoses delvis genom kommunens egna enheter och delvis genom tjänster som kommunen köper från den privata eller den frivilliga sektorn.<sup>18</sup>

Med social omsorg avses en mängd olika åtgärder som kan sägas syfta till att göra det möjligt för personer att leva så självständigt, säkert och med så fullt utnyttjande av den egna kapaciteten som är möjligt. I begreppet social omsorg ingår i första hand vad som i Sverige benämns barn- och ungdomsvård samt äldre- och handikappomsorg. I begreppet ingår inte sjukvård och inte heller barnomsorg (som ses som ett ansvar för utbildningsområdet).

Under 2002/03 uppgick de engelska kommunernas utgifter för tjänster till äldre till cirka 6,9 miljarder GBP, vilket motsvarar 45 procent av kommunernas totala utgifter för personlig social service.

Hjälpen till äldre ges så långt möjligt i sådana former att den ska underlätta för de äldre att bo kvar i sitt hem. Exempel på insatser är hemhjälp, leverans av färdiga måltider till hemmet, vak och nattvak, tvättservice, dagcenter, lunchserveringar och rekreationsanläggningar.

I mars 2003 var det i England 661 000 äldre personer som fick hjälp i hemmet av kommunerna. Detta motsvarar 8,4 procent av befolkningen som är 65 år eller äldre. Bruttoutgifterna för denna typ av insatser under 2002/03 uppgick till 2 miljarder GBP.

Sedan april 2004 ligger ansvaret för att inspektera den sociala omsorgen i England på the Commission for Social Care Inspection (CSCI). Bland uppgifterna för CSCI ingår att inspektera alla former av social omsorg – för äldre och barn – inom den offentliga, privata och frivilliga sektorn, att inspektera och bedöma effektiviteten ("Value for Money") i kommunernas sociala tjänster samt att göra en betygssättning ("star rating") av de enskilda kommunernas socialtjänst.

Som framgått ovan kan CSCI:s inspektioner antingen avse en enskild vård- eller omsorgsinstitution eller hur en kommun klarar

---

<sup>18</sup> Social care factsheet, CSCI, 2004.

av att styra, samordna och utveckla den sociala omsorgsverksamheten inom sitt område.

För båda typerna av inspektioner finns handböcker och anvisningar framtagna för vad som ska bedömas och hur detta ska ske. Anvisningar när det gäller att bedöma enskilda institutioner bygger bl.a. på bestämmelser givna i 2000 års Care Standards Act.

I CPA-systemet är CSCI tillsammans med Ofsted ansvarig för den bedömningen av kommunen som sker avseende modulen Barn och ungdom (Children and young people) och ensamt när det gäller modulen Social omsorg för äldre (Social care, adults).

Utöver CSCI finns även andra centrala organ som arbetar med att utveckla vården och omsorgen. Bland dessa kan nämnas the Social Care Institute for Excellence, the NHS Modernisation Agency samt the Improvement and Development Agency (IdeA).

### **Barnomsorg**

Före antagandet av 1998 års School Standards and Framework Act var kommunerna endast ålagda att svara för insatser för barn i åldern två till fem år som hade särskilda utbildningsbehov ("special education needs", SEN). Kommunerna hade dock friheten att anordna förskoleundervisning och barnomsorg även i andra fall om de så önskade.

I lagen som kom 1998 ålades kommunerna en skyldighet att erbjuda och anordna en kostnadsfri förskoleundervisning av god kvalitet på deltid för alla fyraåringar i det egna området. Denna skyldighet har sedermera utvidgats till att även gälla alla treåringar. I England är således varje tre- till fyraåring berättigad till kostnadsfri förskoleundervisning om föräldrarna önskar det. Denna undervisning ska omfatta minst 2,5 timmar per dag, fem dagar i veckan under 33 av årets veckor. Syftet med förskoleundervisningen är att förbereda barnet för den obligatoriska skolan genom att utveckla barnets förmåga att lyssna, koncentrera sig och att arbeta med andra. Målet är även att ge barnet en baskunskap i läsning och räkning.

I september 2000 introducerades vad som kallas det grundläggande utbildningssteget ("the foundation stage of education"). Detta är ett utbildningssteg för barn från tre års ålder till att barnet genomgått s.k. reception class vid den obligatoriska skolan (primary school). Barnet är då i regel fem år gamla. Detta utbildnings-

steg har nu blivit en del av den nationella läroplanen ("National Curriculum") under 2002 års Education Act.

Förskoleundervisningen kan lämnas inom den kommunala, privata eller frivilliga sektorn. Förutsättningen är att den som svarar för undervisningen accepterar att arbeta i enlighet med nationellt fastställda riktlinjer ("National Curriculum").

I Storbritannien som helhet gick år 2003/04 ungefär två tredjedelar av barnen i de aktuella åldersgrupperna i olika former av offentligt understödda förskoleenheter. Samtidigt var en tredjedel inskrivna i andra typer av arrangemang som också erbjuder olika former av förskoleinsatser, exempelvis lekgrupper inom den privata eller den frivilliga sektorn. Det förekommer att barn är aktuella inom båda dessa typer av enheter.

Under senare år har uppdelningen mellan offentlig och privat förskoleverksamhet blivit mindre tydlig. Offentligt finansierad tidig utbildning har utökats och utvecklats genom ett samarbete med den privata och frivilliga sektorn, som erhåller statliga bidrag när de uppfyller vissa givna förutsättningar och krav.

Regeringen har också uttalat en vilja att integrera förskoleutbildningen med barnomsorgen och skolbarnomsorgen (dvs. den omsorg som ges till skolbarn före och efter skoldagen samt under skolloven) för att bättre svara mot kraven hos barnen och deras föräldrar. Som ett led i denna strategi inrättade Utbildningsdepartementet (DfES) en enhet med benämningen "the Sure Start Unit" i juni 2003. Denna enhet är ansvarig för tidig utbildning, barnomsorg samt hälso- och familjestöd. Sure Start-programmet har till mål att öka tillgången på barnomsorg för alla barn, att förbättra hälsan, utbildningen och den psykiska utvecklingen för unga barn samt att erbjuda stöd till föräldrarna. För att uppnå detta har man i kommunerna börjat bygga upp ett nätverk av barncenter ("children's centers") som erbjuder integrerad tidig utbildning, barnomsorg och andra närliggande tjänster. I första hand etableras dessa center i de socialt mest eftersatta områdena.

Ansvarig för att inspektera resurser för förskola och barnomsorg är Ofsted. Ofsteds inspektionsansvar gäller inte bara samtliga offentliga, privata och frivilliga utbildnings- och omvårdnadsinstitutionerna inom detta område utan också när någon yrkesmässigt i sitt hem tar emot barn för omvårdnad.

Ofsted har också till uppgift att inspektera och bedöma hur väl kommunerna klarar sina åligganden inom området. Ofsteds bedömning av kommunernas insatser inom detta område redovisas,

som för den övriga skolan, i inspektionsrapporter och rekommendationer. Bedömningen redovisas även i CPA-systemet under verksamhetsmodulen ”Children and young people”.

## 4 Finland

### 4.1 Bakgrund

#### Allmänt

I Finland finns det 432 kommuner och 19 landskap samt det självstyrda Åland.<sup>1</sup> Kommunerna har mellan 200 och över en halv miljon invånare. Huvuddelen av kommunerna har mellan 2 000 och 6 000 invånare. Enligt 121 § Finlands grundlag (731/1999) ska kommunernas förvaltning grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare.

Kommunerna ansvarar för utbildning (grundskolor, gymnasier, yrkesskolor), socialvård (bl.a. barnomsorg, äldreomsorg, handikappomsorg och missbrukarvård) samt hälso- och sjukvård. Kommunerna ansvarar också för teknisk infrastruktur, kollektivtrafik, bibliotek och kultur, räddningstjänst, miljöskydd och planering av markanvändning.

Det finns inga motsvarigheter till våra landsting i Finland. Många tjänster produceras däremot i samarbete med andra kommuner genom s.k. *samkommuner*. Samkommuner är självständiga, offentligrättsliga objekt som bildas genom avtal mellan kommuner. Det finns cirka 250 samkommuner, varav de viktigaste är landskapsförbund, sjukvårdsdistrikt och samkommuner för folkhälsoarbete, specialomsorg respektive utbildning. Omkring 75 procent av samkommunerna avser hälso- och sjukvårdstjänster.

Ungefär var femte löntagare i Finland, cirka 400 000 personer, arbetar för en kommun eller samkommun. År 2000 stod de samlade kommunala utgifterna för cirka 18 procent, 23,5 miljarder euro (140 miljarder mark), av BNP.

---

<sup>1</sup> Uppgifter om antalet kommuner varierar. Det pågår också ett antal utredningar om kommunsammanslagningar. Siffran 432 var aktuell den 1 januari 2005.



## Övergripande reglering och organisation

### Reglering

Kommunernas organisering, kompetensområden och beslutsförfarande regleras i kommunallagen (365/1995). Den kommunala kompetensen delas in i *allmän kompetens* (uppgifter som kommunen åtar sig efter egna beslut) och *specialkompetens* (uppgifter som åläggs kommunen genom lag).

Kommunen (fullmäktige) beslutar enligt 16 § om hur den kommunala förvaltningen ska organiseras. Sedan budgetåret 2001 finns nya bestämmelser i kommunallagen om att kommuner är skyldiga att täcka underskott och att balansera ekonomin.<sup>2</sup> En arbetsgrupp inom Inrikesministeriet har nyligen behandlat ändamålsenligheten i dessa bestämmelser och lämnat flera förslag som på olika sätt ska göra bestämmelserna om balans i kommunernas ekonomi tydligare och mer bindande.

Inrikesministeriet har enligt 8 § kommunallagen att utöva en övergripande tillsyn av kommunerna. Ministeriet ska bl.a. se till att den kommunala självstyrelsen beaktas vid beredning av lagstiftning som gäller kommunerna och att principiellt viktiga frågor avseende kommuner bereds i samråd (se nedan). Ministeriet följer också kommunernas ekonomi och gör vid behov översyner, föreslår åtgärder och liknande.

Bokföringslagen tillämpas sedan 1997 på kommunerna. Kommunerna upprättar årligen resultaträkning, balansräkning och koncernbalansräkning enligt samma principer som gäller för enskilda bokföringsskyldiga.

### Samråd

Samrådet mellan stat och kommuner sker främst genom Delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning. Delegationen behandlar bl.a. statens budgetförslag som gäller den kommunala ekonomin och kostnadsfördelningen mellan stat och kommuner, samt följer och bedömer utvecklingen av den kommunala ekonomin och av statsandelssystemets funktion (se nedan). Den ena hälften av delegationens ledamöter förordnas av statsrådet och den andra hälften av Finlands Kommunförbund.

---

<sup>2</sup> Bestämmelserna om att täcka underskott gäller dock inte samkommuner.

Delegationens sammansättning och verksamhet regleras i en förordning (1314/1993).

Basserviceprogrammet (se nedan) bereds och ses över årligen i en särskild ministerarbetsgrupp. I gruppen ingår ministrar från alla kommunrelaterade ministerier och representanter från Finlands Kommunförbund.

### Aktuella frågor

Regeringen inleder nu reformer av kommun- och servicestrukturen. Lite förenklat handlar det om att sådan service som kommunerna är skyldiga att tillhandahålla ska ha tillräckligt stora befolkningsbaser. Det gäller bl.a. specialiserad sjukvård. Samarbetet mellan olika servicesystem ska intensifieras och servicens styr-, utvecklings- och forskningssystem ska utvärderas.

Strukturreformer för ökad effektivitet och produktivitet ingår också i flera nationella projekt som nyligen inletts, t.ex. Utvecklingsprogrammet för det sociala området och det Nationella hälso- och sjukvårdsprojektet (se nedan).

### Finansieringskällor

#### Skatter

Kommunerna beslutar självständigt om kommunalskattesatsen och om fastighetsskattesatsen, inom ett intervall som riksdagen fastställer. Dessutom får kommunerna en av riksdagen bestämd andel av samfundsskatten.

Knappt hälften (47 %) av kommunernas och samkommunernas inkomster 2004 var skatter, i form av skatt på privatpersoners inkomst (41 %), samfundsskatt (4 %) och fastighetsskatt (2 %). Verksamhetsutgifter och investeringar för kommuner och samkommuner avsåg social- och hälsovård (49 %) följt av undervisning och kultur (27 %).<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Samfundsskatt är en statlig skatt som företag betalar in till staten. Staten fördelar sedan medel till kommunerna utifrån hur många anställda företagen ifråga har inom respektive kommun.

## Statsandelar

I Finland finns det ett system med statsandelar som utgjorde 16 procent av kommunernas inkomster 2004. Huvuddelen av statsandelarna gäller social- och hälsovård samt utbildning. Statsandelarna är kalkylerade utifrån kostnadsstatistik och kompletteras av ett utjämningsbidrag (p.g.a. skillnader i skatteinkomster) eller ett utjämningsavdrag på statsandelarna. Statsandelarna fördelas som sektorsspecifika bidrag (utbildning, social- och hälsovård m.m.) men är inte öronmärkta. Kommunerna ska själva få bestämma om sin interna resursfördelning för att skapa förutsättningar för kostnadseffektiva lösningar.<sup>4</sup>

Enligt lagen får kommunerna också en allmän statsandel per invånare. En del kommuner kan även få ett tillägg till grunddelen genom t.ex. skärgårdstillägg, fjärrortstillägg, tätortstillägg (mer än 40 000 invånare) för trafiken och språktillägg.

Inrikesministeriet beviljar olika former av stöd. Det kan t.ex. vara finansieringsunderstöd som, efter ansökan och prövning, betalas ut till en kommun med exceptionella eller tillfälliga kommunalekonomiska svårigheter. Under 2004 beviljades 99 kommuner sådant stöd. Från och med 2005 måste kommunerna upprätta en åtgärdsplan innan de får del av understödet.

Under åren 2005–2008 kan Inrikesministeriet bevilja kommunerna samarbetsunderstöd enligt prövning för omfattande samarbete som är av stor betydelse för kommunernas serviceproduktion, ekonomi och utveckling. Kommunerna kan ansöka om stöd hos Inrikesministeriet under det år då samarbetet inleds och det följande året.

Kommunerna har en lagstadgad självfinansieringsandel per invånare för den basservice som omfattas av statsandelarna för social- och hälsovården och undervisnings- och kulturverksamheten.

---

<sup>4</sup> En arbetsgrupp har lämnat förslag om reformering av kommunernas finansierings- och statsandelssystem. Förslagen gäller bl.a. förändringar i fastighetsskattesatsernas gränsvärden och vissa förändringar i grunderna för statsandelarna inom undervisnings- och kulturväsendet samt social- och hälsovårdsväsendet. Justeringen av kostnadsfördelningen mellan stat och kommun för de uppgifter som omfattas av det kalkylerade statsandelssystemet upphör senast den 31 december 2005.

## Avgifter och lån

Omkring en fjärdedel (27 %) av kommunernas utgifter finansierades 2004 genom verksamhetsinkomster. Verksamhetsinkomster inrymmer bl.a. avgifter (5 %) och försäljningsintäkter (15 %). Försäljningsintäkterna kommer främst från vatten- och avfallshanteringen, energiförsörjningen och trafiken. Kommunerna kan själva bestämma taxorna för sådana intäkter. Inom social- och hälsovården står avgifter för cirka 10 procent av intäkterna. Avgiftssystemet inom social- och hälsovården utreds för närvarande.

Under 2004 utgjorde upplåning cirka 6 procent av kommunernas inkomster. Kommunerna kan fritt ta upp lån både inom landet och utomlands. Staten står inte som garant för kommunernas skulder.

## 4.2 Övergripande ekonomisk styrning och uppföljning

I budgetpropositionen för 2005 anger regeringen att den offentliga sektorns verksamhet ska effektiviseras med produktivetsprogram för respektive förvaltningsområde (se nedan). Produktiviteten ska förbättras bl.a. genom en översyn av strukturer och verksamhets sätt, användning av datateknik och genom effektivare utnyttjande av den privata servicesektorn vid produktionen av offentliga tjänster.

Mål för utvecklande av produktiviteten uppställs i det statliga ram- och budgetförfarandet, basserviceprogrammet och resultatavtalen. Produktivitetens utvecklingens utfall rapporteras i boksluts- och berättelseförfarandet.

### Basserviceprogrammet

Det första basserviceprogrammet för åren 2005–2008 godkändes av regeringen i mars 2004. Med *basservice* menas alla serviceuppgifter som kommunerna enligt speciallagstiftning ska ordna och bära finansieringsansvaret för. Tyngdpunkten ligger på den lagstadgade service som omfattas av statsandelssystemet för social- och hälsovården samt undervisnings- och kulturverksamheten. Kostnaderna för denna service utgör omkring 75 procent av kommunernas totala utgifter. Basserviceprogrammet, som är en del av det statliga rambudgetförfarandet, syftar till att främja tillgången på och effektiv produktion samt utveckling av basservice, utreda metoder för att

garantera en hållbar och balanserad finansiering av basservicen, genomföra finansieringsprincipen samt utvärdera åtgärderna i syfte att balansera kommunernas åtaganden och finansieringen av dessa, utveckla samarbetet mellan de ministerier som ansvarar för beredningen av lagstiftningen om basservice och finansieringssystem, samt att förbättra samarbetet mellan staten och kommunerna.

Basserviceprogrammet handlar också om hur effektivitet och produktivitet i kommunal verksamhet kan ökas samt att bidra till att finansieringsprincipen iakttas i kommunernas uppgifter. I programmet ingår bl.a. bedömningar av den kommunala ekonomin, av omvärlden och omvärldsförändringar samt av åtgärder för att balansera kommunernas inkomster och utgifter.<sup>5</sup>

Enligt det reviderade basserviceprogrammet för åren 2006–2009 bedöms de kommunala finanserna försvagas mer än väntat, samtidigt som utgiftstrycket ser ut att öka mer än vad som tidigare antagits. Kommunerna förutsätts därmed fatta beslut om servicestrukturen och produktiviteten, så att kostnadsökningarna hålls inom de gränser som bestäms av statsandelarna och skatteintäkterna.

### Åtgärdsprogrammet för produktivitet

I anslutning till basserviceprogrammet genomför Finansministeriet, tillsammans med Finlands Kommunförbund och de ministerier som ger statsandelar till kommunerna, ett åtgärdsprogram för produktivitet. Med ökad produktivitet menas lägre kostnad per invånare i kommunernas produktion av basservice. Åtgärdsprogrammet inleddes när den nuvarande regeringen tillträdde 2003.

Inom ramen för programmet ska utvecklingen av den offentliga serviceproduktionens produktivitet utredas. Underlaget ska användas för att följa upp och revidera basserviceprogrammet fr.o.m. 2006. Finansministeriet uppskattar att det finns en stor potential att öka produktiviteten inom t.ex. social- och hälsovården, utbildningssektorn och i de administrativa processerna inom offentlig sektor. Ett led i åtgärdsprogrammet är ett projekt för att utveckla

---

<sup>5</sup> Finansieringsprincipens innebörd baseras på riksdagens grundlagsutskotts tolkning av innehållet i den kommunala självstyrelsen samt på den europeiska konventionen om lokal självstyrelse. Enligt finansieringsprincipen ska kommunernas resurser vara tillräckliga i förhållande till de uppgifter som kommunerna tilldelats genom lag, dvs. att kommunerna har faktiska ekonomiska förutsättningar att klara av sina uppgifter. För att bedöma om finansieringsprincipen har iakttagits, beaktas kommunernas skatteinkomster, statsandelar och avgiftsinkomster.

produktivitetstyrning genom basserviceprogrammet. Projektet består av tre delar:

1. Utveckling av utvärderingen av servicens produktivitet och effektivitet.
2. Utveckling av en prognosmodell som beskriver utgiftstrycket i kommunernas välfärdstjänster.
3. Utveckling av ett ajourfört uppföljningssystem för välfärdstjänster, där kostnaderna för serviceproduktionen kan följas systematiskt.

Åtgärdsprogrammet, som samordnas av Finansministeriet, består av många olika aktiviteter. Varje ministerium ska t.ex. utarbeta egna program för att öka produktiviteten. Undervisningsministeriets och Social- och hälsovårdsministeriets produktivetsprojekt presenteras nedan. Vidare ska informationen om produktivitet och effektivitet utvecklas, i samarbete med myndigheter och aktörer som producerar statistisk information.

### **Statligt stöd för produktivetsinvesteringar**

Ett anslag införs i budgetpropositionen för 2005, som fördelas till förvaltningsområdena för finansiering av sådana produktivetsprojekt som ministerierna berett.

Inom Social- och hälsovårdsministeriets område sägs t.ex. att det statsbidrag som får disponeras för projekt i första hand ska användas för att utveckla och effektivisera verksamhet som främjar uppfyllandet av målen i det nationella hälso- och sjukvårdsprojektet, utvecklingsprojektet för det sociala området och Alkoholprogrammet och för revidering av verksamhetssätten för att genomföra projekt av stor regional eller riksomfattande betydelse eller som annars är till nytta i stor utsträckning.

### **Prognoser för kommunal ekonomi**

Inrikesministeriet har utvecklat en modell för att göra prognoser över ekonomin i den kommunala sektorn. Modellen ska göra det möjligt för ministeriet att först identifiera kommuner och kommuntyper där ekonomin antingen är svag eller håller på att försvagas, och sedan vidta åtgärder.

Modellen utgår från de årliga prognoser som Delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning utarbetar, kompletterat med bl.a. uppskattningar av kommunalskatten från Finlands Kommunförbund och olika uppgifter från kommunernas budgetar (om t.ex. lån, tillgångar och investeringar). Den här modellen gäller kommunsektorn som helhet och det finns därför inga prognoser för enskilda kommuner. De resultat som kan utläsas för enskilda kommuner är framräknade med utgångspunkt från modellens ingångsvärden för kommunsektorn som helhet.

Det finns också en funktion med nyckeltal (Kommunkortet) i modellen, som gör det möjligt att se den (framräknade) ekonomiska situationen för varje kommun och ministeriets bedömningar av den ekonomiska utvecklingen kommande år. Det går också att jämföra kommuner och kommuntyper med varandra.

### **Kommunalekonomisk statistik**

Statistikcentralen är en av 19 statistikansvariga myndigheter i Finland, och den myndighet som producerar omkring 75 procent av den totala mängden offentlig statistik. Statistikcentralen har också, tillsammans med bl.a. Stakes (se nedan) rätt att samla in uppgifter utifrån den lagstadgade skyldigheten att lämna uppgifter. Kommunerna är skyldiga att lämna uppgifter till Statistikcentralen, och de uppgifterna är offentliga.

Den kommunalekonomiska statistiken handlar bl.a. om kommunernas bokslut (ekonomiska nyckeltal, kostnader för kommunernas serviceproduktion), skattesatser, resultaträkningar och liknande, men också om statsbudgetens inverkan på den kommunala ekonomin.

## **4.3 Styrning och uppföljning av vissa välfärdsverksamheter**

### **Utbildning**

#### **Allmänbildande utbildning**

Allmänbildande utbildning innefattar förskoleundervisning, grundläggande utbildning, gymnasieutbildning och grundläggande konstundervisning.

### *Förskoleundervisning*

Med förskoleundervisning avses undervisning som ges i daghem eller grundskolor under året före skolpliktsåldern (7 år). Alla barn ges rätt till avgiftsfri förskoleundervisning året innan läroplikten inträder. Största delen av förskoleundervisningen ges i daghemmen. Lagstiftningen om grundläggande utbildning tillämpas på förskoleundervisningen oberoende av var den ordnas. Undervisningen, som är frivillig, ska omfatta minst 700 timmar.

### *Grundläggande utbildning*

Den grundläggande utbildningen är kostnadsfri, allmänbildande utbildning för barn mellan sju och 16 år. Läroplikten upphör när eleverna antingen har fyllt sju ton år eller har fullgjort grundskolans lärokurs.

Statsrådet beslutar om de allmänna riksomfattande målen och om fördelningen av undervisningstiden för olika läroämnen och ämnesgrupper. Utbildningsstyrelsen beslutar om målen för undervisningen och det centrala innehållet i den. Varje utbildningsanordnare utarbetar en lokal läroplan.

### *Gymnasieutbildning*

Utbildningen på andra stadiet omfattar gymnasieutbildningen och de yrkesinriktade grundexamina. Gymnasieutbildningen är treårig, allmänbildande utbildning för 16–19-åriga elever som avslutas med studentexamen. Denna examen ger behörighet för all utbildning på högskolenivå. Det främsta målet för de yrkesinriktade grundexamina är att ge de studerande yrkeskompetens.

Utbildningsanordnare, som beviljas tillstånd av Undervisningsministeriet och därefter får statsandelar, kan vara en kommun, en samkommun eller en privat sammanslutning. Kraven när det gäller t.ex. läroplaner, kvalitet och återslag gällande oavsett huvudmannaskap.

Statsrådet beslutar om de allmänna riksomfattande målen och om fördelningen av undervisningstiden för olika läroämnen och ämnesgrupper. Utbildningsstyrelsen beslutar om målen för undervisningen och det centrala innehållet i den. Varje utbildningsanordnare utarbetar en lokal läroplan.



### *Grundläggande konstundervisning*

Med grundläggande konstundervisning avses målinriktad och från nivå till nivå fortskridande undervisning inom olika områden av konsten. Exempel på sådan undervisning finns t.ex. inom musikutbildning, bildkonstskolor och dansläroanstalter. Utbildningsstyrelsen beslutar om målen och det centrala innehållet för varje konstområde.

### **Effektivisering och utveckling av uppföljning**

Regeringen har en ambition att effektiviteten i systemet för styrning av utbildningen ska ökas. Beredningen av kvalitetsrekommendationer för den grundläggande utbildningen fortsätter. Arbetet med att utveckla det informationssystem som behövs till stöd för beslutsfattandet, den strategiska planeringen, uppföljningen och informationsstyrningen inom den allmänbildande utbildningen inleds. Målet är att aktuell, omfattande och tillförlitlig information ska kunna produceras, hanteras och överföras mellan olika aktörer.

### **Utvecklingsplanen för utbildning och forskning 2003–2008**

Statsrådet godkänner vart fjärde år en plan för utveckling av utbildningen inom Undervisningsministeriets förvaltningsområde och av forskningen vid universiteten. Formerna för beslut om planen regleras i en förordning. I planen formuleras de huvudsakliga utbildningspolitiska målen för perioden, som är innevarande år och de därpå följande fem åren.

### **Produktivhetsprogrammet för Undervisningsministeriets område**

Parallellt med basserviceprogrammet och åtgärdsprogrammet för produktivitet pågår ett produktivhetsprogram inom Undervisningsministeriets förvaltningsområde.

Utbildningsanordnare får fritt besluta om sitt nätverk av läroanstalter och hur undervisningen ordnas i respektive läroanstalt. Syftet är bl.a. att skapa förutsättningar för mer flexibla och kostnadseffektiva undervisningsarrangemang. Ministeriet ska nu

granska de sätt att anordna verksamhet som finansieras med statsandelar för undervisnings- och kulturverksamhet, med avseende på produktiviteten.

## Hälso- och sjukvård

De offentliga hälso- och sjukvårdstjänsterna består av primärvård och specialiserad sjukvård. Primärvården är en uppgift som hanteras av kommunala hälsovårdscentraler. En kommun kan antingen ha en egen hälsovårdscentral eller ha en tillsammans med andra kommuner. Vissa kommuner köper huvuddelen av alla hälso-centraltjänster av privata serviceproducenter. Till primärvården hör också rådgivningsbyråer för mödra- och barnavård, skolhälsovård, medicinsk rehabilitering och tandvård.

Kommunerna ska ordna specialiserad sjukvård för sina invånare. Finland är indelat i 20 sjukvårdsdistrikt (organiserade som samkommuner) och Åland som ett eget sjukvårdsdistrikt. Varje kommun ska tillhöra ett sjukvårdsdistrikt. I varje sjukvårdsdistrikt finns ett centralsjukhus och ett kretssjukhus. Av centralsjukhusen är fem universitetssjukhus som ger högspecialiserad sjukvård. Sjukvårdsdistrikten ordnar och producerar tjänster inom den specialiserade sjukvården för befolkningen inom sitt område.

Staten betalar statsandelar till kommunerna, utifrån antalet invånare. Lagstiftningen reglerar inte i detalj innehållet i servicen. Staten styr kommuner och andra serviceproducenter genom att ställa kvantitativa och kvalitativa mål för tjänsterna och utfärda rekommendationer samt genom information och verksamhetsmodeller som stöd.

Klientens/patientens ställning inom social- och hälsovården regleras i flera lagar. Patienten har t.ex. rätt till uppgifter om vården och behandlingen samt vilka alternativ som finns, orsaken till eventuella dröjsmål och liknande. Patienten kan klaga till vårdinrättningen eller till myndigheter. Varje vårdinrättning ska också ha en patientombudsman. Patienter ska, enligt folkhälsolagen, omedelbart kunna komma i kontakt med hälsovårdscentralen, och vårdbehovet ska bedömas av en yrkesutbildad person senast tre vardagar efter att patienten först tog kontakt.

Lagstiftningen kompletteras av nationella vårdrekommendationer, som ska säkerställa en ändamålsenlig vård och tillgång till vård inom rimlig tid. Rekommendationerna bidrar till att skapa en

vårdpraxis. Nationella rekommendationer om gängse vård har gjorts för behandling av flera sjukdomar. Kvalitetsrekommendationer finns t.ex. för mentalvårdstjänsterna, missbrukarvården, tjänster för äldre och skolhälsovården.

### Äldreomsorg

Den finska Socialvårdslagen fastställer kommunens skyldighet att sörja för allmän socialservice, dvs. socialarbete, rådgivning i uppfostrings- och familjefrågor, hemservice, boendeservice, anstaltsvård, familjevård och stöd för närståendevård. De viktigaste lagstadgade kommunala serviceformerna för äldre är:

- Hemservice och hemsjukvård (avgiftsbelagd kommunal service som ges i hemmet, avser bl.a. dagliga rutiner, stöd, personlig hjälp och vårdåtgärder),
- Måltidsservice, städtjänster och andra stödtjänster (kommunerna beslutar själva om vilka tjänster de erbjuder och vad servicen kostar för brukarna),
- Boendeservice (t.ex. ändringar i bostäder eller boende i servicehus),
- Stöd för närstående (för anhörigvård, stöd utbetalas enligt avtal mellan kommunen och den anhörige),
- Rehabilitering, hjälpmedel och hälso- och sjukvårdstjänster,
- Institutionsvård (i t.ex. ålderdomshem eller servicehus), samt
- Tjänster och förmåner för veteraner (som utförs av kommuner men finansieras av staten).

### Kvalitetsrekommendationer och uppföljning

Social- och hälsovårdsministeriet har tillsammans med Finlands Kommunförbund tagit fram nationella kvalitetsrekommendationer för vård och tjänster för äldre. Rekommendationerna är inte bindande utan är avsedda att fungera som stöd för kommunala beslutsfattare och som riktlinjer för kommuninvånarna när de ska bedöma kommunernas arbetssätt.

Varje kommun ska ha en strategi som tryggar de äldres sociala rättigheter. Strategin ska slå fast kommunens mål och de inblandade aktörernas ansvar för att målen nås. Strategin kompletteras av ett utvecklingsprogram för servicestrukturen. Programmet ska

innehålla mätbara mål för standarden på servicen som ges till äldre människor i kommunen. Kommunen ska dels informera invånarna om servicenivån och målen för den, dels systematiskt följa upp måluppfyllelsen och varje år publicera resultaten samt (i förekommande fall) motivera varför målen inte har nåtts.

### **Barnomsorg**

I Finland bildar service- och stödsystemet för små barn och deras föräldrar en helhet, som administreras av social-, hälso- och sjukvårds- samt undervisningsväsendet. Basservice som är viktig med tanke på barnets uppväxt, utveckling och inläring är rådgivningsbyråer (för t.ex. mödrar och barn), dagvården, förskoleundervisningen och skolan (se ovan).

Alla barn under skolåldern har rätt till dagvård ordnad av kommunen antingen i daghem eller i familjedagvård. Dagvårdsavgiften bestäms utifrån familjens storlek och inkomster. Avgiften minskar fr.o.m. det andra barnet. Om familjen har mycket små inkomster tas ingen avgift ut alls. Rätten till barndagvård är en s.k. subjektiv rättighet som den enskilde kan kräva ut.

Som alternativ till kommunal dagvård kan föräldrarna välja stöd för hemvård av barn, partiell vårdpenning och stöd för privatvård av barn. Stöd för hemvård av barn betalas till familjer med barn under 3 år för att barnet vårdas hemma. Föräldrarna har rätt att ta ledigt från sitt arbete utan lön under den här tiden. Stödet söks hos Folkpensionsanstalten.

### **Projekt om produktivitet och uppföljning**

Det pågår för närvarande ett antal nationella projekt inom social- och hälsovården, där produktivitet, effektivitet och uppföljning är centrala komponenter.

#### *Produktivitetsprogrammet inom social- och hälsovården*

Produktivitetsprogrammet för Social- och hälsovårdsministeriets område gäller utarbetande och uppdatering av personalstrategier samt utveckling av ekonomiförvaltning, statistikföring och forskningsverksamhet. Det nationella hälso- och sjukvårdsprojektet och

det nationella utvecklingsprojektet för det sociala området (se nedan) har en särställning när det gäller att främja produktiviteten inom social- och hälsovårdsservicen.

Förutom granskning av produktiviteten, som baserar sig på förhållanden mellan traditionella insatser och prestationer, granskar produktivetsprogrammet också effektivitet och resultat av funktionerna ur ett vidare perspektiv.

Produktivetsprogrammet kompletteras och uppdateras årligen, vilket innebär att det är mer detaljerat än de delar av basserviceprogrammet som rör social- och hälsovårdsservice. Produktivetsgruppen vid ministeriet begär in rapporter för utvärdering av projekt som placerats inom ramen för programmet. Gruppen rapporterar, bl.a. som stöd för ramberedningen av statsfinanserna, till Social- och hälsovårdsministeriet om hur programmet har framskridit.

#### *Mål- och verksamhetsprogrammet för social- och hälsovården*

Statsrådet antog i december 2003 ett mål- och verksamhetsprogram för social- och hälsovården under åren 2004–2007. I programmet anges de viktigaste målen för tidsperioden med tillhörande åtgärdsrekommendationer. Både mål och riktgivande rekommendationer har utarbetats i samråd med den kommunala sektorn.

I programmet ingår beslut om resurserna för social- och hälsovården, som justeras årligen i samband med att budgeten godkänns. Det är dock inte fråga om några bindande beslut om resurser. Programmet ska bl.a. styra och stöda utvecklingsarbete och kommunernas planering av service, samt uppföljningen och utvärderingen av social- och hälsovårdsverksamheten.

#### *Det nationella hälsovårdsprojektet*

I september 2001 tillsatte statsrådet ett nationellt projekt för att trygga hälso- och sjukvården i framtiden. Tillgången och kvaliteten på den vård som utgår från befolkningens hälso- och sjukvårdsbehov ska vara dels tillräckliga i de olika delarna av landet, dels oberoende av invånarnas betalningsförmåga. De rationaliseringsåtgärder som ingår i projektet bedöms ge sammanlagda årliga kostnadsbesparingar på 200 miljoner euro. Rationaliseringarna

beror främst på omorganiseringar av laboratorieverksamheten och den diagnostiska utbildningsverksamheten, utvecklande av formerna för upphandling av läkemedel och material, förändring i arbetsfördelning mellan personalgrupper, rationalisering av jourverksamhet och praxis för intyg samt främjande av samarbete inom både specialiserad vård och primärvård.

#### *Utvecklingsprogrammet för det sociala området*

Utvecklingsprogrammet för det sociala området syftar till att trygga tillgången till service, förnya servicestrukturer och verksamheter, trygga tillgången till personal och personalens yrkeskunskaper, effektivt tillhandahålla sociala tjänster samt att förstärka finansieringen av socialservicen.

Programmet syftar också till minskade kostnader och en dämpad kostnadsutveckling, bl.a. genom utökat regionalt samarbete vid produktion och upphandling av sociala tjänster, sammanställande av information om fungerande och effektiva arbetsmetoder samt främjande av datateknik. Under åren 2004–2007 lämnar Social- och hälsovårdsministeriet statsunderstöd till delprojekt som stärker det regionala samarbetet. Ett centralt mål i sammanhanget är också att ta fram information om hur serviceproduktionens produktivitet utvecklas när service istället ordnas regionalt.

#### *Indikatorbanken SOTKANet*

Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården (Stakes) har nyligen presenterat en webbtjänst med information om befolkningens välfärd och hälsa i kommunerna. Tjänsten, SOTKANet, är tänkt att användas av beslutsfattare och sakkunniga inom social- och hälsovården, som stöd vid planering och uppföljning av fattade beslut.

Datainnehållet bygger på befintliga statistik-, register- och enkätdata fr.o.m. 1990, som har sammanställts av experter inom social- och hälsovård. SOTKANet upprätthålls av Stakes och uppdateras årligen.

*Kommunernas välfärdsberättelser – slutrapport från ett Stakes-projekt*

Stakes har också bedrivit ett projekt om uppföljningssystem för välfärd under åren 2000–2003. Enligt slutrapporten borde kommunerna göra upp välfärdspolitiska program som grundar sig på uppgifter om utvecklingen av befolkningens välfärd och nuläget samt på en bedömning av i kommunen verkställd välfärdspolitik och dess effekter.

I varje kommun borde det finnas ett uppföljningssystem (s.k. välfärdsbokföring), vars uppgifter komprimeras till statistiska nyckeltal som utvisar välfärd (välfärdsindikatorer). Vid uppföljningen av välfärdsläget förenas uppgifterna om kommuninvånarnas välfärd med uppgifterna rörande kommunens verksamhet och ekonomi. I rapporten föreslås också att det i den kommunala lagstiftningen borde ingå tydligare förpliktelser om uppföljningen av kommuninvånarnas välfärd.

## 5 Norge

### 5.1 Bakgrund

#### Allmänt

Norge har 433 kommuner och 19 fylkeskommuner (inkl. Oslo som är både en kommun och en fylkeskommun).<sup>1</sup> Mer än hälften av kommunerna har mindre än 5 000 invånare samtidigt som bara tolv kommuner har mer än 50 000 invånare. Kommunerna och fylkeskommunerna står för omkring 60 procent av den offentliga tjänsteproduktionen. Omkring 470 000 personer, 20 procent av det totala antalet sysselsatta, arbetade inom kommunsektorn 2002.

Kommunerna och fylkeskommunerna ansvarar för en stor del av välfärdstjänsterna. Kommunala uppgifter är grundskola, primärvård, social omsorg, stadsplanering, miljöskydd och kultur- och fritidsverksamhet. Fylkeskommunerna ansvarar för gymnasieskola och vuxenutbildning, tandvård, regional planering, näringspolitiskt stöd samt har ett övergripande ansvar för kommunikationer.

Ansvar för och styrningen av de offentliga sjukhusen överfördes 2002 från fylkeskommunerna till fem helstatligt ägda hälsoföretag. Det är numer Helse- og omsorgsdepartementet som styr hälsoföretagen genom lagstiftning (t.ex. Helseforetaksloven, LOV 2001-06-15-93), beslut av olika slag, möten och genom årliga beställardokument. Eftersom sjukhusvård inte längre är en kommunal uppgift, behandlar vi inte sådan vård närmare här.

---

<sup>1</sup> Siffrorna över antal kommuner och fylkeskommuner var aktuella i januari 2005.



## Övergripande reglering och organisation

### Reglering

Den allmänna regleringen av kommunernas och fylkeskommunernas verksamhet sker främst i den norska motsvarigheten till kommunallagen, LOV-1992-09-25-107. Lagen syftar enligt 1 § till att skapa förutsättningar för ett funktionsdugligt kommunalt och fylkeskommunalt folkstyre, och för en rationell och effektiv förvaltning av de kommunala och fylkeskommunala intressena inom ramen för det nationella samhället med sikte på en hållbar utveckling.

Den norska motsvarigheten till kommunallagen ger inte uttryckligen kommunerna och fylkeskommunerna någon allmän kompetens, på det sätt som sker i t.ex. Danmark, Finland och Sverige. Däremot innehåller den norska kommunallagen detaljerade bestämmelser om bl.a. den kommunala förvaltningen, kommunal parlamentarism (frivilligt att införa), de folkvaldas rättigheter och skyldigheter samt om ekonomi, budget och rapportering. Kommunerna får inte budgetera för negativa nettodriftresultat. Såväl ekonomiplan (för de kommande fyra budgetåren) som årsbudget ska skickas till departementet för kännedom. Det finns också en reglering av vad som gäller när kommuner fattar beslut om betalningsinställning och den statliga tillsynsnämnd som då ska inrättas.

Kommuner och fylkeskommuner är skyldiga att lämna löpande information om resursförbrukning och tjänsteproduktion som kan användas i nationella informationssystem (t.ex. KOSTRA, se nedan) och i officiell statistik.

Kommunal- och regionaldepartementet utfärdar också föreskrifter för kommunernas och fylkeskommunernas handlande. Föreskrifterna gäller ofta ekonomiska frågor som t.ex. årsbudget, redovisning, rapportering från kommuner och fylkeskommuner, ekonomiplan, revision, garantier och liknande.

### Konsultationer/avtal

Det finns sedan 2001 ett system för konsultationer och (icke juridiskt bindande) avtal mellan staten (genom regeringen) och den kommunala sektorn (genom Kommunenes Sentralforbund, KS) om det kommunalekonomiska upplägget i statsbudgeten. Systemet var från början ett försöksprojekt som permanentades.

Konsultationsordningen ska bl.a. bidra till att skapa en gemensam förståelse för att det är Stortingets och regeringens ansvar att fastställa de ekonomiska och politiska målen för kommunsektorn. Vidare är avsikten dels att statens styrning av kommuner och fylkeskommuner ska bli mer ändamålsenlig, dels att kommunsektorn ska göras mer delaktig i och ansvarig för genomförandet av verksamheter. Konsultationerna ska också bl.a. öka den kommunala friheten i uppgiftslösningen, minska statens styrning samt skapa stabila förutsättningar för kommunsektorn.

Under året hålls fyra möten. Det första handlar om ramarna för det kommunalekonomiska upplägget och det andra avser reformer och utbyggnad av kommunala tjänster. Vid det tredje mötet analyseras måluppfyllelsen med utgångspunkt i KOSTRA-data. Det sista mötet är i oktober då statsbudgetförslaget ("fellesdokumentet") läggs. Underlag för mötena är främst KOSTRA-data, rapporter från TBU (se nedan), departementens beräkningar och lagförslag samt beräkningar från KS.

## Aktuella frågor

### *Framtidens kommunstruktur*

Kommunenes Sentralforbund leder tillsammans med regeringen projektet "Framtidens kommunstruktur". Syftet är att värdera hur ändringar i kommunstrukturen kan bidra till ett stärkt och reellt självstyre, för att erbjuda medborgarna bra tjänster, stärka lokaldemokratien och värna medborgarnas rättssäkerhet. Kommunammanslagningar ska vara frivilliga. KS och regeringen ska lämna en första rapport till Stortinget under våren 2006.

### *Evaluering av fylkeskommunerna m.m.*

Under senare tid har debatten om den framtida utformningen av det norska styrnings- och förvaltningssystemet lokalt och regionalt fått en ökad uppmärksamhet. I grova drag har debatten avsett följande frågor: uppgiftsfördelningen mellan förvaltningsnivåerna, behovet av en särskild folkvald mellannivå samt den geografiska indelningen av kommunerna och en eventuell mellannivå. Regeringens avsikt är att Stortinget våren 2007 ska kunna behandla en "prinsippmeddelande" om styrnings- och förvaltningssystemet på lokal

och regional nivå, både med avseende på strukturen och på uppgiftsfördelningen. Eventuella ändringar bedöms tidigast kunna genomföras från 2010.

### *Översyn av "inntektssystemet"*

Det norska statsbidrags- och utjämningsystemet, "inntektssystemet" ses nu över av ett särskilt "Inntektssystemutvalg". Regeringen vill stärka lokaldemokratien och öka kommunernas handlingsfrihet. Beslut ska fattas så nära brukarna som möjligt, och de ska känna närhet och ha inflytande över besluten. Invånarna ska också erbjudas likvärdiga tjänster av god kvalitet, till lägsta möjliga kostnad. Arbetsgruppen ska avsluta sitt arbete i oktober 2005, och de föreslagna ändringarna ska träda i kraft i januari 2007.

## **Finansieringskällor**

### **Skatter**

Kommunernas och fylkeskommunernas intäkter består till ungefär hälften av skatter, främst beskattning av privatpersoners inkomster. Stortinget beslutar årligen om både maximi- och miniminivåer i relation till den beskattningsbara inkomsten. I praktiken använder alla kommuner och fylkeskommuner den maximala skattesatsen. Övriga kommunala skatter är bolagsskatt, fastighetsskatt och naturresursskatt.

### **Statsbidrags- och utjämningsystemet**

Det norska statsbidrags- och utjämningsystemet, "inntektssystemet", är ett kriteriebaserat system för fördelning av flera olika "rammetilskudd" (ung. generella statsbidrag) till kommuner och fylkeskommuner. Fylkesmännen (ung. motsvarande våra landshövdingar) fördelar vissa av statsbidragen till kommuner inom respektive fylke. Särskilda krav ställs på kommuner med ekonomiska problem för att de ska få del av vissa statsbidrag.

I statsbudgeten för 2005 anslås 29,5 respektive 11,7 miljarder norska kronor i generella statsbidrag till kommuner och fylkeskommuner, vilket motsvarar ungefär 20 procent av de kommunala

intäkterna. De specifika statsbidragen till kommuner och fylkeskommuner, för t.ex. barnehager (ung. barnomsorg), äldreboende och psykiatri, utgör omkring 10 procent av intäkterna.

När de generella statsbidragen fördelas sker en utjämning av både intäkter och utgifter, som ska kompensera för sådana strukturella olikheter i skatteintäkter och i kostnader som kommunerna och fylkeskommunerna inte kan påverka själva. Det kan t.ex. vara åldersfördelning och geografiska avstånd. Intäktsutjämningen och utgiftsutjämningen ska vara självförsörjande, dvs. bidrag och avgifter ska ta ut varandra. Sedan 2000 sker intäktsutjämningen löpande, vilket innebär att den beräknas och justeras sju gånger per år. Utgiftsbehoven beräknas med hjälp av data från KOSTRA (se nedan) Under 2005 finns det 14 kostnadsnycklar för fylkeskommuner och 19 för kommuner.

### **Avgifter och lån**

Avgifter utgör totalt omkring 14 procent av kommunernas och fylkeskommunernas intäkter. Kommunerna har dock en betydligt högre andel avgiftsfinansiering än fylkeskommunerna. Detta beror på att kommunerna tar ut avgifter på t.ex. barnomsorg, vatten, avlopp och renhållning.

Kommuner och fylkeskommuner har rätt att ta lån för att finansiera investeringar i t.ex. byggnader och anläggningar men också för varaktiga driftkostnader. Kommuner får däremot inte låna till vanliga driftkostnader. Lån får också bara tas för sådana åtgärder som finns upptagna i budgeten. Kommuner och fylkeskommuner som tar upp lån ska informera departementet.

## **5.2 Övergripande ekonomisk styrning och uppföljning**

### **Statlig uppföljning**

Statens tillsyn över kommuner sker med utgångspunkt i totalt 22 lagar, varav en är kommunallagen (se ovan). Fylkesmannen har i dag en viktig och framträdande roll i att både utöva tillsyn och att samordna tillsyn som bedrivs av andra statliga organ. Fylkesmannens tillsyns- och samordningsansvar gäller dock bara reglering som särskilt avser den kommunala sektorn.

Frågan om tillsyn har nyligen behandlats av en statlig utredning (NOU 2004:17), som lämnade flera olika förslag. Förslagen gällde bl.a. definiering och avgränsning av tillsynsbegreppet, gemensamma regler för statens tillsyn (i kommunallagen) och samordning av tillsyn. Utredningen har ännu inte behandlats av Stortinget.

”Lovlighetskontroll” innebär att staten på initiativ från kommunfullmäktige/fylkesting kan granska om ett kommunalt/fylkeskommunalt beslut är lagligt eller inte. Laglighetskontrollen av kommunerna är delegerad till fylkesmannen. Kommunal- og regionaldepartementet (hädanefter kallat Kommun- och regiondepartementet) har motsvarande funktion i förhållande till fylkeskommunerna. Kravet på laglighetskontroll ställs till det organ som fattat beslutet, och ärendet går bara vidare till de statliga myndigheterna om beslutet inte ändras av detta organ.

”Klagebehandling” kan ske genom en intern klageordning eller genom särskilda klageregler som anges i de olika speciallagarna. Med en intern klageordning sker klagan till kommunfullmäktige/fylkestinget.

Nettodriftresultat är enligt Kommun- och regiondepartementet den primära indikatorn för att bedöma kommunernas ekonomiska balans. Under 2002 hade omkring 40 procent av kommunerna (173 st.) negativa nettodriftresultat. Den ekonomiska situationen i kommuner och fylkeskommuner är svår och departementet pekar på behovet av omställning i kommunstrukturen och organisationsstrukturen. Som tidigare nämnts är statsbidrags- och utjämningsystemet för närvarande föremål för en generell utvärdering och uppdatering.

## **KOSTRA**

KOSTRA (”KOMmune-STat-Rapportering”) är ett omfattande nationellt informationssystem, där information om kommunala tjänster och resursanvändning inom olika områden registreras och sammanställs. Systemet ska ge relevant information till nationella och lokala beslutsfattare, i deras arbete med analys, planering och styrning samt för att bedöma om nationella mål uppfylls.

Det finns ett mycket stort antal nyckeltal i KOSTRA som omfattar huvuddelen av kommunernas och fylkeskommunernas verksamhet, däribland skola, hälsovård, socialtjänster, kultur, miljö, tekniska tjänster och kollektivtrafik. Nyckeltalen ger en bild av

bl.a. prioriteringar, täckningsgrad och produktivitet. Statistisk Sentralbyrå (SSB) uppdaterar nyckeltalen i systemet den 15 juni varje år (Mer information om nyckeltalen finns i bilaga 3).

KOSTRA har drivits som projekt sedan 1994, men är sedan juli 2002 ett permanent system. Det fanns flera mål med projektet: Få fram relevant, pålitlig, aktuell och jämförbar styrinformation om kommunal och fylkeskommunal verksamhet, skapa underlag dels för en bättre statlig och kommunal styrning och dels för en bättre dialog mellan kommunerna och invånarna samt att förenkla inrapporteringen från kommunsektorn till staten.

Sedan 1998 finns en permanent, rådgivande räkenskapsgrupp för KOSTRA. I gruppen, som leds av Kommun- och regiondepartementet, ingår även företrädare för SSB, Kommunernas sentralförbund (som utsett företrädare från enskilda kommuner), Norsk Kommunekasserer forbund, Norsk kommunerevisor forbund samt från centrala departement vars verksamhet starkt berör kommunerna.

Innan KOSTRA övergick till ett permanent system utvärderades projektet. När det gäller måluppfyllelsen konstateras i utvärderingsrapporten att projektet som helhet givit ett positivt resultat, trots att inget mål nåtts fullt ut. KOSTRA ger relevant och pålitlig styrinformation, men förbättringar måste ske dels av informationen på verksamhetsnivå och om privat produktion, dels av hur inrapporteringen av information kvalitetssäkras.

I rapporten lyfts också fram ett antal förhållanden som bör korrigeras för att öka måluppfyllelsen. Det handlar bl.a. om att kommuner och fylkeskommuner måste använda KOSTRA-data i större omfattning och leverera data med kvalitet, att SSB måste ta fram vägledningar som är anpassade till lokala förutsättningar och att Kommun- och regiondepartementet måste upprätthålla trycket på att förenkla och reducera mängden information som rapporteras in.

### **ROBEK-registret**

I januari 2001 upprättade Kommun- och regiondepartementet ett "register om betinget godkjenning og kontroll" (ROBEK), där kommuner och fylkeskommuner som har ekonomisk obalans registreras. Med ekonomisk obalans menas, enligt 60 § 1 a–d kommunallagen, att kommunen eller fylkeskommunen exempelvis har

beslutat om en budget eller ekonomiplan som inte omfattar alla utgifter eller att planer för att täcka underskott inte följs. Registret är offentligt och därmed tillgängligt för alla.

Varje år i januari/februari går fylkesmannen igenom kommunens årsbudget och i juni/juli granskas kommunens årsbokslut. Mot bakgrund av vad som kommer ut av granskningarna registreras eller avregistreras kommuner och fylkeskommuner ur registret. Om en kommun eller fylkeskommun är registrerad i ROBEK krävs tillstånd från departementet för att t.ex. få ta upp lån eller ingå långsiktiga hyresavtal av byggnader och anläggningar. I april 2005 var 123 kommuner och fyra fylkeskommuner registrerade i ROBEK.

### **Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, TBU**

Ett viktigt underlag för konsultationerna är rapporter från TBU ("Tekniskt beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi"). TBU är en arbetsgrupp med deltagare från berörda departement, kommunsektorn (genom KS) och SSB. TBU, som biträds av ett sekretariat, ska två gånger varje år lämna rapporter om utvecklingen i den kommunala ekonomin. Ambitionen i TBU är att vara överens om den statistik och de uppgifter som lämnas i rapporterna.

### **Produktionsindex**

TBU har sedan 2001 presenterat beräkningar av s.k. produktionsindex för kommunala tjänster, baserat på KOSTRA-data. Produktionsindex är ett samlat mått som vägs samman utifrån produktionsindikatorer för olika kommunala tjänster. Indikatorerna viktas utifrån den kommunala tjänstens andel av budgeten. I underlaget för 2003 ingick data från 374 av 433 kommuner. Produktionsindex baseras på indikatorer för barnomsorg, grundskola, primärvård, vård och omsorg, barn- och ungdomsvård samt socialkontorstjänster. Dessa verksamheter svarade för omkring 70 procent av kommunernas driftkostnader under 2003. I idealfallet ska produktionsindex fånga in både kvantitets- och kvalitetsaspekter.

Indikatorer är t.ex. antal uppehållstimmar per barn inom kommunal barnomsorg i förhållande till antalet barn 0–5 år, antal kvadratmeter per barn (kvalitetsmått), antal årstimmar per elev i grundskolan, antal läkare (årsarbetskraft) per 10 000 invånare, antal boende i enrum inom vården och omsorgen (kvalitetsmått) och andelen invånare i åldrarna 20–66 år som mottar ekonomisk socialhjälp.

I rapporten konstaterar TBU att det finns ett tydligt samband mellan produktionsindex och ekonomiska förhållanden. Kommuner med hög korrigerad intäkt har genomgående högre produktion än kommuner med låg korrigerad intäkt. Små kommuner och kommuner i Nord-Norge har också genomgående högt produktionsindex, vilket bedöms hänga samman med hög intäktsnivå i kombination med låg arbetsgivaravgift.

### **Projekt med effektiviseringsnätverk**

KS och Kommun- och regiondepartementet har sedan 2001 drivit ett projekt med effektiviseringsnätverk. Nätverken syftar till att förbättra kommunernas tjänster, bidra till effektiviseringar genom jämförelser och att ta fram nationella indikatorer för den kvalitets- och effektivitetsutveckling som sker i kommunal sektor. Kommunerna ska få bättre verktyg för sin styrning och brukarmedverkan ska öka.

I varje nätverk ingår fem till åtta kommuner, och totalt ingår omkring 300 kommuner i effektiviseringsnätverk. Verksamheter som ingår i nätverken är grundskola, vård och omsorg, barnomsorg, sociala tjänster, ungdomsvård och byggnadsfrågor.

Med hjälp av en internetportal kan både kommuner och medborgare dels få en bild av enskilda kommuners prioriteringar och produktivitet, dels jämföra kommuner och tjänster med varandra, dels identifiera goda exempel av olika slag. KOSTRA-data används som underlag i portalen, och det är en ambition med effektiviseringsnätverken att KOSTRA och andra nyckeltal ska utvecklas som styrningsinformation.



## Organisationsdatabas

Norsk Institutt for By- og Regionforskning (NIBR) har på uppdrag av Kommun- och regiondepartementet utarbetat en databas med kommunala organisationsdata. För närvarande ingår 345 kommuner i databasen. Databasen innehåller bl.a. information om politisk och administrativ organisering, hur kommuner och fylkeskommuner löser sina uppgifter, interkommunal samverkan och om informations- och medborgarfrågor.

Det finns också uppgifter om måluppfyllelse, kvalitetsaspekter och strategisk planläggning samt möjligheter att jämföra kommuner med varandra i databasen, med bl.a. KOSTRA-data som underlag.

### 5.3 Styrning och uppföljning av vissa välfärdsverksamheter

#### Utbildning

Stortinget och regeringen utformar målen och beslutar om ramarna för utbildningssystemet. Utdannings- og forskningsdepartementet (hädanefter Utbildnings- och forskningsdepartementet) ansvarar för att genomföra den nationella utbildningspolitiken. Mer konkret ligger denna uppgift på det nationella Utdanningsdirektoratet. I varje fylkeskommun finns ett "Utdanningskontor" ("utdanningsdirektøren"), som sedan 2003 är integrerade i fylkesmannafunktionen. Utdanningskontoret ska fungera som en länk mellan departementet och utbildningsverksamheten i kommunerna och fylkeskommunerna. Kontorets uppgifter är bl.a. rapportering, tillsyn och kontroll i förhållande till lagstiftningen, kvalitetsutveckling, vägledning och information.

Lagstiftning och läroplaner anger ramarna för utbildningen, men kommuner (som ansvarar för grundskola) och fylkeskommuner (som ansvarar för gymnasieutbildning) samt lärarna kan påverka både utbildningens innehåll och genomförande inom dessa ramar. Universitet och högskolor är ett statligt ansvar, och behandlas därför inte närmare i den här rapporten.

## Grundskola och gymnasium

Den obligatoriska utbildningen i Norge, ”grunnopplaering” (klass 1–7) och ungdomsskola (klass 8–10), gäller för alla barn och ungdomar i åldrarna sex till 16 år. I Norge gäller tioårig skolplikt och skolstart vid sex års ålder. Den norska motsvarigheten till vår grund- och gymnasieskola styrs främst genom ”opplaeringsloven” (LOV 1998-07-17-61).

Alla elever mellan 16 och 19 år som har genomgått den obligatoriska skolgången har lagstadgad rätt till gymnasieutbildning, ”videregående opplæring”. Gymnasieutbildningen, som är treårig, ska ge eleverna kompetens att studera vidare på högskola/universitet. Elever med yrkesutbildning kan också skaffa sig studiekompetens för att kunna komma in på högskola/ universitet.

Utbildnings- och forskningsdepartementet utövar tillsyn och kontroll enligt 14 kap. ”opplaeringsloven”. Det framgår där bl.a. att departementet ger råd och riktlinjer, utövar tillsyn och vid behov ger direktiv om att förhållanden som strider mot lagen rättas till.

## Vuxenutbildning

Stortinget har beslutat att vuxna ska ha lagstadgad rätt till grund- och gymnasieskola, och att utbildningen ska anpassas till den enskildes behov och förutsättningar. Denna rättighet till vuxenutbildning gäller sedan 2000 (gymnasieskola) och 2002 (grundskola). Vuxenutbildningen regleras också i ”opplaeringsloven”.

Regeringen har också de senaste åren haft som ambition att satsa på utbildning av vuxna med läs- och skrivsvårigheter, funktionshindrade och vuxna invandrare. Grundskoleutbildning för vuxna är kommunernas ansvar medan fylkeskommunerna ansvarar för gymnasieutbildning för vuxna.

## Projekt och satsningar inom utbildningsområdet

Det finns flera olika projekt och satsningar inom utbildningsområdet. Ett pågående projekt är ”Skolen vet best”, som syftar till att förbättra den norska grundskolan och att effektivisera resursanvändningen.

Projektet ska lämna förslag till förbättringar, bl.a. genom att skapa mer frihet för lärare, rektorer och skolledare. Det förutsätter

förenklingar i regelverket, ett nytt finansieringssystem och förändringar i uppgifts- och ansvarsfördelningen inom utbildningsadministrationen. I projektdokumentet nämns ofta vikten av att organisera undervisningen på ett effektivare sätt, om behovet av kostnadseffektiva metoder för att förbättra elevernas prestationer och liknande.

Regeringen har utarbetat en strategi för kompetensutveckling inom grundskolan, för perioden 2005–2008. Strategin har tagits fram i samarbete mellan regeringen, KS, Utdanningsforbundet, Norsk lektorlag, Skolenes Landsforbund, Norsk Skollederforbund och den centrala utbildningsadministrationen. Strategin handlar främst om att göra grundskoleundervisningen mer individuellt anpassad, att utveckla tydliga kompetensmål i läroplaner och att öka den lokala handlingsfriheten inom nationellt fastlagda ramar. Det finns också en ambition om att strategin ska bidra till att öka samarbetet mellan olika aktörer, och därmed också öka kostnadseffektiviteten.

Parallellt med strategin för kompetensutveckling arbetar regeringen med att vidareutveckla det nationella kvalitetsvärderingssystemet. Systemet omfattar systematisk inhämtning av information om lärande, lärandemiljöer, resurser för lärande och genomförande av undervisning. En del av systemet är en särskild internetportal, där all central information om grundskolan finns samlad. Portalen ska stödja arbetet med kvalitetsutveckling genom att relatera olika data och undersökningsresultat till information om utveckling och riktlinjer. Nationella prov är en annan del av kvalitetsvärderingssystemet.

## **Hälso- och sjukvård**

### **Allmänt om strukturen för vård och omsorg**

I Norge ansvarar Helse- og omsorgsdepartementet (hädanefter Hälso- och omsorgsdepartementet) för hälsofrågor och hela "Sosialtjenesteloven", med undantag för bl.a. ekonomisk socialhjälp som ligger under Arbeids- og sosialdepartementet (ASD). ASD ansvarar också för arbetsmarknadsfrågor och samordnar ansvaret för funktionshindrade och för trygghetsfrågor (som t.ex. fattigdom, funktionshindrade).

Under Hälso- och omsorgsdepartementet finns myndigheterna Sosial- og helsedirektoratet, Folkehelseinstituttet och Statens Helsetilsyn. De ska bl.a. bidra till genomförandet av den nationella social- och hälsopolitiken, syssla med rådgivning och kvalitetsutveckling, övervaka social- och hälsotjänsterna i kommunerna samt utöva tillsyn. Tillsynen av socialtjänsten utövas dock främst av fylkesmannen (se nedan). Helsetilsynet har också en regional organisation som utövar tillsyn inom hälsoområdet.

## IPLOS

Sedan början av 1990-talet har det pågått arbete i Norge med att utveckla ett informationssystem för vården och omsorgen. Mellan 2002 och 2003 drev Hälso- och omsorgsdepartementet projektet IPLOS, ett individbaserat register med statistik om personer som söker eller tar emot kommunala vård- och omsorgstjänster. IPLOS är tänkt att bli en obligatorisk del av KOSTRA.

IPLOS ska etableras som ett nationellt register 2006 och införas i alla kommuner under en tre- till femårsperiod. För närvarande har 274 av 433 kommuner påbörjat arbetet med att införa IPLOS. Ett antal kommunala IPLOS-instruktörer har utbildats. Hälso- och omsorgsdepartementet har beslutat om en införandeplan, och senare kommer en särskild IPLOS-föreskrift.

IPLOS kan beskrivas som ett system som knyter samman information om enskilda personers behov med information om vilka tjänster de söker, hur lång tid som går mellan beslut om tjänst och insats, vilka tjänster personerna får, hur omfattande tjänsterna är och liknande. Detta ska göra det möjligt att följa utvecklingen av enskilda personers tjänstebehov över tid. Det bör påtalas att IPLOS-registret är ordnat så att enskilda personer inte kan identifieras.

Det övergripande syftet med IPLOS är att ge statliga myndigheter (regeringen, Stortinget, tillsynsmyndigheter), kommuner och allmänheten kunskap om utvecklingen inom vård- och omsorgssektorn. Vidare ska IPLOS skapa bättre förutsättningar för att bedöma måluppfyllelse, för tillsyn och för kommunerna i deras planering och budgetering. Kommunerna måste använda sig av en standardiserad mall för att rapportera in IPLOS-data.

## Äldreomsorg

### Äldreomsorgspolitik

Äldreomsorgen i Norge hanteras av Hälso- och omsorgsdepartementet, och regleras framför allt i socialtjänstlagen (LOV 1991-12-13-81). Det övergripande målet med socialtjänsten är att främja ekonomisk och social trygghet, att förbättra levnadsvillkoren för behövande och att förebygga sociala problem. Socialtjänsten ska också bidra till att den enskilde får möjlighet att leva och bo självständigt, samt ha en aktiv och meningsfull tillvaro tillsammans med andra.

*Kommunerna* är ansvariga för uppgifter som anges i socialtjänstlagen och som inte är ålagda något statligt organ. Socialtjänsten i kommunerna ska bl.a. arbeta förebyggande och uppsökande, samarbeta med andra förvaltningar, frivilligorganisationer m.m. och ge upplysning, råd och liknande. Lagstadgade uppgifter är t.ex. personlig assistans, avlastning av familjer med stort eget omsorgsarbete, att stödja personer och familjer samt att vid behov erbjuda plats i boende eller på institutioner med omsorg dygnet runt.

*Statens* uppgifter inom äldreomsorgen är att utöva tillsyn enligt lagen och andra föreskrifter, värdera erfarenheter utifrån lagen och vid behov göra förändringar, ge riktlinjer och instruktioner, se till att det finns utbildad personal samt att utarbeta informationsmaterial som kan användas av personalen i socialtjänsten.

*Fylkesmannen* har till uppgift att utöva tillsyn över kommunernas verksamhet, enligt 4, 4 A, 6 och 7 kap. socialtjänstlagen. Dessa kapitel avser de lagstadgade kommunala uppgifterna, rättssäkerheten vid tvångsinsatser mot personer med psykisk utvecklingshämning, särskilda insatser mot missbrukare och institutioner samt boenden med dygnetruntservice. Fylkesmannen kan utan hinder kräva insyn i processer och begära den information som anses nödvändig för att utöva tillsynsuppgifterna.

### Barnomsorg

Barnomsorgen regleras i "Loven om barnehager" (5 maj 1995, nr. 19). Det framgår där av 1 § att barnomsorgen ska vara en pedagogiskt tillrättalagd verksamhet som ger barn som ännu inte uppnått skolpliktsåldern goda utvecklings- och aktivitetsmöjligheter.

Barnomsorgen, som avser barn upp t.o.m. fem års ålder, är frivillig och räknas inte som en del av utbildningssystemet.

Barnomsorgslagen reglerar innehåll, utformning, bemanning och beslutsfattande i samband med barnomsorg. Det finns också regler för bl.a. föräldrainflytande, godkännande, tillsyn och hälsokontroll samt krav på polisintyg och informationsplikt för anställda. Lagen kompletteras med en ”rammeplan”, tillämpningsföreskrifter fastställda av Barne- og familiedepartementet. Planen vänder sig till kommuner och till personalen i deras arbete med planering och utformning av barnomsorgens innehåll.

Det är *staten* som har det övergripande ansvaret för styrning, finansiering och utveckling av kvaliteten inom barnomsorgen. Barnomsorg framställs som en viktig del i regeringens familjepolitik. Staten ger också öronmärkta statsbidrag till kommuner för att driva dagis och liknande samt investeringsbidrag till nya dagisplatser. Statsbidragen fastställs årligen av Stortinget i samband med beslut om statsbudgeten. Bidragen betalas ut med utgångspunkt i antal barn, ålder och tid per vecka som barnen vistas på dagis.

*Fylkesmannen* verkställer barnomsorgspolitikerna genom att förvalta de statliga bidragen, fullgöra uppgifter som regleras i ”barnehageloven” och genom att vägleda kommuner. Fylkesmannen ska också både initiera och koordinera utvecklingsarbetet i kommuner och på dagis och liknande.

*Kommunerna* är barnomsorgsmyndighet och har som sådan ansvar för att godkänna och utöva tillsyn över såväl kommunala som privata dagis. Det finns krav på att alla aktörer måste vara godkända innan de får bedriva barnomsorg. Kommunerna ska övervaka att verksamheten bedrivs inom de ramar som sattes upp vid godkännandet och att den följer lagstiftningen. Vidare ska kommunerna se till att alla godkända barnomsorgsaktörer får del av statsbidragen på ett likvärdigt sätt.

Det finns ingen utkrävbar individuell rätt till barnomsorg. Som en följd av platsbrist är kommunerna sedan juli 2003 skyldiga enligt lag att tillhandahålla barnomsorgsplatser i tillräcklig omfattning. Detta kombineras alltså med ett särskilt statligt investeringsbidrag för dagisplatser till kommuner.

Det finns statliga krav i ”barnehageloven” på att ledare och personal ska vara utbildade förskollärare, och att det ska vara minst en förskollärare per 14–18 barn om de är över tre år samt minst en förskollärare per 7–9 barn om de är under tre år.

## 6 Jämförelser mellan de fyra länderna

På grundval av de länderbeskrivningar som gjorts i det föregående kommer detta kapitel att fokusera på skillnader och likheter som vi funnit mellan de fyra länderna när det gäller styrning och övergripande uppföljning av kommunal ekonomi och verksamhet. För att jämförelsen ska få ytterligare en dimension dras också vissa paralleller med det svenska systemet. Jämförelserna presenteras nedan i avsnitten 6.3–6.5.

Vår utgångspunkt har varit att i första hand se på generell styrning och uppföljning. Vi har dock tagit upp vissa exempel även från sektorsuppföljningen om detta har känts relevant för diskussionen om resurstilldelningen till kommuner och landsting.

För att ge en bakgrund till jämförelserna har vi valt att i kapitlets två inledande avsnitt redovisa en del uppgifter om de ekonomiska och strukturella förutsättningarna för den kommunala verksamheten (avsnitt 6.1) och om relationen i stort mellan staten och kommunerna (avsnitt 6.2) i de undersökta länderna. I dessa inledande avsnitt återges i vissa fall även uppgifter och bedömningar som hämtats från i första hand Statskontorets rapport (2002:22) *Stat/kommunrelationer i Europa*. För den som är intresserad av att ta del av källhänvisningar och bakomliggande resonemang hänvisas i dessa fall till nämnda rapport.

I ett avslutande avsnitt (avsnitt 6.6) redovisar vi ett antal sammanfattande slutsatser och iakttagelser med anledning av den genomförda studien. Vi gör inte anspråk på att dessa bedömningar skulle vara ovedersägliga eller vetenskapligt grundade. De bedömningar som vi gjort utgör – med de brister och förtjänster som ligger i detta – ett försök från vår sida att sammanfatta de informationer och intryck som vi erhållit genom denna och andra studier inom området.

## 6.1 Ekonomiska och strukturella utgångspunkter

I detta avsnitt görs en översiktlig jämförelse mellan länderna när det gäller de ekonomiska och strukturella förutsättningarna för den kommunala verksamheten.

### Kommunernas ekonomiska situation

I Danmark har kommunsektorn totalt sett en relativt god ekonomisk situation. Politiskt högt prioriterade områden är skola och sjukvård. Ett politiskt mål är att göra offentlig sektor enklare och att säkra bättre villkor för demokrati, kvalitet och effektivitet. Som tidigare nämnts har man nyligen beslutat om en genomgripande strukturreform.

I Norge har kommunsektorn ganska svaga finanser, vilket bl.a. ska ses i perspektivet av en stigande efterfrågan på kommunala tjänster som ökar utgiftstrycket, särskilt inom äldreomsorg och gymnasieskola. Politiskt högt prioriterade områden är barnomsorg och psykiatri.

Även i Finland har kommunernas finanser försämrats, och man har ett ökande utgiftstryck och en försämring av den kommunala produktiviteten. Man står inför stora krav på effektiviseringar och strukturella förbättringar i sektorn.

Ekonomi i kommunsektorn i England är relativt god. Staten skjuter till ökade resurser men ställer samtidigt tydliga krav på effektiviseringar. Frågor som diskuteras är främst kommunernas självständighet, den lokala demokratin och det lokala ledarskapet.

### Den kommunala kompetensen

I såväl Danmark, Finland som i Sverige ger kommunallagen kommunerna en allmän kompetens som innebär att de, utöver uppgifter som regleras i särskild lagstiftning, kan ta på sig frivilliga uppgifter som inte är någon annans ansvar. I praktiken har även de norska kommunerna en sådan allmän kompetens även om den inte är direkt reglerad i lag. De engelska kommunerna däremot har i huvudsak endast sådana uppgifter som de tilldelats genom lagstiftning. Det finns dock en del lagar som ger kommunerna möjlighet att bedriva vissa frivilliga verksamheter.



## Ansvarsfördelningen stat – kommuner

Det finns stora likheter mellan alla de undersökta länderna när det gäller vilka uppgifter som ligger på den kommunala nivån. I alla dessa länder har kommunala organ ansvaret för exempelvis skolan, omsorgen om barn och äldre, kultur, gator och vägar, lokal kollektivtrafik, miljö- och hälsoskydd samt olika former av teknisk försörjning. Det finns dock en del skillnader. I Danmark, Finland och Sverige ligger hela ansvaret för hälso- och sjukvården på den kommunala sektorn. I Norge är detta ansvar delat mellan staten (regionala hälsoföretag) och kommunerna, medan det i England är helt statligt. En annan skillnad är att i England är polisen ett kommunalt ansvar.

## Kommunsystem och uppgiftsfördelningen mellan nivåer

I både Danmark och Norge finns en motsvarighet till de svenska landstingen, dvs. man har ett kommunsystem med två geografiska nivåer. Finland däremot har bara en kommunnivå. Flera verksamheter bedrivs här i stället i form av s.k. samkommuner. Den engelska kommunorganisationen är mer komplicerad. I delar av landet har man en kommunnivå (Unitary Councils) och i andra delar ett system med två nivåer (County Councils respektive District Councils).

De nordiska länderna uppvisar stora likheter när det gäller uppgiftsfördelningen mellan de olika kommunala nivåerna. Den viktigaste skillnaden är att det bara är i Sverige som ansvaret för gymnasieskolan ligger på kommunerna. I de övriga nordiska länderna ligger denna uppgift på fylkeskommuner, amtskommuner respektive samkommuner.

Det är svårt att här göra en jämförelse med England eftersom man där har två olika kommunsystem. Det kan dock konstateras att i de områden som har ett system med två kommunnivåer ligger hela ansvaret för utbildning samt sociala tjänster och omvårdnad på den övre kommunnivån, dvs. på County Councils.

## Kommunstorlek

Kommunstorleken varierar kraftigt mellan länderna. Finland, Norge och Danmark har många små kommuner. De engelska kommunerna däremot är väsentligt större. Endast ett fåtal av de engelska ennivå-kommunerna har färre än 90 000 invånare och när det gäller tvånivå-kommunerna finns det inte ens någon District Council (den lägre kommunnivån) som har färre än 25 000 invånare.

## Finansieringskällor

När det gäller finansieringen av den kommunala verksamheten är det i första hand England och, i viss mån, Sverige som skiljer sig från de övriga länderna. I Danmark, Finland och Norge svarar kommunalskatten för 50–60 procent av de kommunala inkomsterna. I England är motsvarande siffra 16 procent. Detta kan jämföras med att i Sverige utgör kommunalskatten cirka 70 procent av kommunernas inkomster.

Det finns också skillnader mellan skattebaserna. I samtliga av de här aktuella nordiska länderna har kommunerna rätt att beskatta privatpersonernas inkomster. Det är också denna inkomstskatt som i samtliga dessa länder står för den absoluta merparten av kommunernas skatteinkomster. I Danmark, Finland och Norge (men inte i Sverige) har kommunerna även inkomster från beskattning av fastigheter och företag. I flertalet av dessa fall är det staten som sätter skattesatsen eller som fastställer en högsta och lägsta nivå för denna.

I England baseras kommunalskatten på värdet på den bostad som den skattskyldige bor i. Dessutom får kommunerna inkomsterna från beskattningen av affärsfastigheter (s.k. business rates). Det är dock staten som fastställer nivån på denna skatt.

Andelen statsbidrag varierar också mellan länderna. I Sverige ligger andelen statsbidrag på cirka 20 procent, varav huvuddelen utgörs av generella bidrag. I Danmark ligger statsbidragsandelen, jämfört med Sverige, högre för kommuner och lägre för amter. Även här är huvuddelen generella bidrag. I Norge har man cirka 20 procent huvudsakligen generella statsbidrag och 10 procent specialdestinerade bidrag. I Finland är bidragsandelen cirka 16 procent, varav huvuddelen avser de kommunala kärnverksamheterna.

De engelska kommunerna får cirka 61 procent av sina inkomster genom statsbidrag samt ytterligare 14 procent i bidrag genom de återförda företagsavgifterna. Omkring två tredjedelar av dessa samlade bidrag är generella.

Andelen avgifter och övriga ersättningar är generellt sett högre i Danmark, Finland och Norge än i Sverige. Detta beror sannolikt på att många tekniska verksamheter med hög avgiftsfinansiering i dessa länder bedrivs i förvaltningsform. I England ligger andelen inkomster genom avgifter på ungefär samma nivå som i Sverige.

I samtliga undersökta länder finns system för utjämning av ekonomiska förutsättningar. I de nordiska länderna utjämnas både med hänsyn till skillnader i skatteunderlag och till strukturella skillnader som påverkar kostnaderna. Det finns dock betydande tekniska och substantiella skillnader mellan dessa utjämningsystem, t.ex. i vilken utsträckning man använder sig av statsbidrag i utjämningen, vilka verksamheter och kriterier som ligger till grund för beräkning av utjämningen samt vilka utjämnande element som finns i den övriga statsbidragsgivningen.

I England sker utjämningen helt inom ramen för det generella statsbidraget. När nivån på detta bidrag framräknas tar man för varje särskild sektor hänsyn till faktorer som påverkar de enskilda kommunernas kostnader. I detta sammanhang tas även hänsyn till kommunens möjligheter att finansiera delar av verksamheten genom kommunalskatten.

### **Aktuella strukturförändringar**

Frågor om kommunstruktur, ansvarsfördelning och förutsättningar för en effektiv verksamhet i offentlig/kommunal sektor är högaktuella i samtliga nordiska länder. En av flera viktiga aspekter gäller frågan om bärkraftighet och att få tillräckligt befolkningsunderlag för olika verksamheter. I Sverige arbetar Ansvarskommittén med bl.a. dessa frågor, och frågan om samarbete mellan små kommuner är också aktuell, bl.a. genom de bidrag som funnits för att stimulera sådant samarbete.

Danmark har, som tidigare flera gånger nämnts, redan beslutat att genomföra en större strukturreform 2007. Reformen innebär i stora drag att antalet kommuner minskas kraftigt medan amtskommunerna försvinner och ersätts av fem sjukvårdsregioner som inte får egen beskattningsrätt. Det sker också vissa förändringar i

uppgiftsfördelningen, bl.a. får kommunerna ett finansiellt ansvar för delar av sjukvården och staten tar över gymnasieskolan från amtskommunerna.

Även i Norge för man en diskussion om att minska antalet kommuner, men där går man betydligt försiktigare fram. Det första steget man tagit är att stimulera sammanslagningar på frivillig väg med hjälp av statsbidrag. Därutöver har man startat ett projekt som, något förenklat, går ut på att stimulera samarbete och utvärdera möjliga kommunsammanslagningar.

Också i Finland försöker regeringen, med hjälp av statsbidrag, stimulera till frivilliga kommunsammanslagningar. Mot bakgrund av den ekonomiska situationen i Finland har denna fråga fått en ökad aktualitet. Därför diskuteras nu någon form av strukturreform för att öka effektiviteten i offentlig sektor.

I England har tidigare gjorts en rad förändringar när det gäller kommunindelningen. Främst har det handlat om att man infört ennivå-kommuner inom geografiska områden där man tidigare haft systemet med två kommunnivåer. Just nu är dock inte några förändringar av kommunindelningen eller kommunstrukturen i stort aktuella.

## 6.2 Relationen i stort mellan staten och kommunerna

I såväl Danmark och Norge som England utövar staten – enligt vår bedömning – en hårdare styrning av kommunerna än i Sverige. I Danmark gäller det framför allt ekonomin, medan det i Norge och England gäller både ekonomi och verksamhet. Finland bedöms ligga närmare Sverige i dessa avseenden.

### Danmark

Den danska staten bedöms utöva en stark styrning av ekonomin, och då framför allt av utgiftsnivån, i kommunerna. Man förefaller dock ha en mindre stark central styrning av de lagstadgade verksamheterna. Kommunerna bestämmer själva sina servicenivåer, och det lokala ansvaret och brukarinflytandet betonas starkt.

Det utövas löpande en stark och operativ styrning från staten/ministeriet när det gäller ekonomin. Detta möjliggörs genom att de danska kommunerna formellt/ekonomiskt sett är

mindre självständiga och mer integrerade i den totala offentliga ekonomin, något som är medvetet utifrån den stora betydelse som den kommunala ekonomin har för hela Danmarks ekonomi.

På regional nivå finns bl.a. statsamtmanämbetet, som utövar legalitetskontroll av kommunerna.

De danska kommunerna får inte fritt uppta lån, utan detta kräver medgivande från staten. De kan således inte heller bygga upp skulder och underskott utan kan bara göra av med pengar som de får in, dvs. de är hårt styrda av sin likviditet. Om likviditeten understiger en viss nivå kan kommunen sättas under statlig administration.

Staten har fastställt en enhetlig kontoplan som alla kommuner ska följa, vilket skapar förutsättningar för stor kontroll, men också för en god jämförbarhet mellan kommunerna.

Kommunerna har i princip rätt att själva fastställa sina skatter, men i praktiken utövas en stark kontroll även över detta. Staten söker få kommunerna att frivilligt hålla oförändrad skatt sett som genomsnitt för landet. Detta har man lyckats relativt väl med. Staten har dock i några sammanhang tillgripit sanktioner mot skattehöjningar, bl.a. under innevarande år.

## England

I England finns ingen stark tradition av kommunal självstyrelse. Man har också en stark statlig styrning både av ekonomi och av verksamheten i kommunerna. Den statliga styrningen verkar dock inte vara samordnad, utan de olika ministerierna styr hårt inom sina respektive områden. Något förenklat skulle man kunna beskriva kommunerna som primärt lokala/regionala utförar- och serviceorganisationer.

Man har också i England sedan Thatcher-eran en mycket stark utgiftsstyrning, vilket förstärks av kommunernas låga egna finansieringsgrad och den stora mängden specialdestinerade bidrag. Det finns också restriktioner för upptagande av lån. Staten kan också tillämpa s.k. capping, vilket innebär att staten kan stoppa lokala skattehöjningar som bedöms vara omotiverade eller av andra skäl oacceptabla.

England har en statlig revision av den kommunala verksamheten, vilket förstärker bilden av statens stora inflytande. Det finns också klart utsagt i statens relationer med kommunerna att en kommun

som sköter sig bra i olika hänseenden kan komma i åtnjutande av större frihet, medan de som sköter sig mindre bra blir föremål för större övervakning och styrning.

### **Finland**

Finland kan sägas ha en mindre stark, central styrning av kommunerna än vad som gäller för Danmark och Norge. Detta tror vi kan bero på att det inom landet finns en stark tradition av samrådsförfarande mellan stat och kommuner. Det bör dock också sägas att det förekommer en relativt stark statlig styrning av en del av de lagstadgade verksamheterna (framför allt skolan).

Samrådsförfarandet finns inskrivet i den finska kommunallagen och utövas genom en särskild kommunal ministergrupp samt en delegation, som består av hälften statliga och hälften kommunala företrädare. Delegationen följer och bedömer utvecklingen av den kommunala ekonomin och statsandelssystemet.

Finland har ett lagstadgat krav på ekonomisk balans i de kommunala budgetarna, krav på underskottstäckning samt regler för den kommunala bokföringen. Frågan om eventuella sanktioner vid obalans utreds för närvarande. Kommunerna kan fritt ta upp lån, och beslutar också självständigt om skattesats för kommunal-skatten.

Inrikesministeriet förefaller, jämfört med i Norge och Danmark, ha en mer övervakande än styrande roll. I några fall har ministeriet tillsatt en utredningsman för att utreda förhållanden i kommuner där utvecklingen varit mycket negativ. Länsstyrelsen utövar viss tillsyn och har även viss möjlighet att tillgripa sanktioner. Denna möjlighet har dock aldrig använts.

### **Norge**

Även i Norge finns, i likhet med i Danmark och i England, en stark statlig reglering och styrning av den kommunala ekonomin. Norge förefaller även ha en starkare styrning av de lagstadgade verksamheterna än t.ex. Danmark. Man för dock även i Norge diskussioner om att söka minska statens detaljstyrning och kontroll (specialdestinerade bidrag, tillsyn m.m.).

Den primära tillsynsfunktionen utövas av fylkesmannen, som har en stark roll i uppföljning, kontroll, stöd och styrning av både ekonomin och verksamheten i kommunerna. Detta förenas med en tämligen omfattande kommunal rapporteringsskyldighet och detaljerade regler om den kommunala redovisningen m.m. Fylkesmannen kan också tillämpa vissa sanktioner när de ekonomiska reglerna inte följs eller när kommunerna uppvisar negativt resultat. Exempel på sådana sanktioner är stärkt övervakning, inskränkning i kommunal beslutanderätt eller indragning av statsbidrag. Fylkesmannen kan också ge vissa bidrag, som kan vara förenade med krav på plan för strukturella åtgärder.

Kommuner som går med underskott hamnar på den s.k. ROBEK-listan, vilket bl.a. innebär restriktioner för upptagande av lån och krav på upprättande av en plan för att komma i ekonomisk balans.

Norge har sedan länge ett skattetak, som i praktiken är ett skattestopp eftersom i stort sett alla kommuner nått detta tak.

### 6.3 Samarbetet mellan stat och kommuner

I *Danmark*, *Norge* och *Finland* finns, till skillnad från i Sverige, etablerade och delvis formaliserade processer för samarbetet mellan statliga och kommunala parter. Det formaliserade samarbetet gäller särskilt framtagande av gemensamt underlag, samråd och förhandlingar inför centrala politiska beslut om den kommunala verksamhetens inriktning och ekonomiska ramar. I *England* har vi inte funnit någon motsvarighet till detta. Detta hänger sannolikt främst samman med att de engelska kommunerna inte är lika starka, självständiga och samordnade som de nordiska.

Samarbetet i den centrala processen har självfallet ett starkt samband både med ländernas olika politiska system, men också med traditioner och "klimat" när det gäller relationerna mellan staten och motsvarigheterna till organisationen Sveriges Kommuner och Landsting. I Danmark, Norge och Finland finns ett nära samarbete mellan regering, departement och kommunala intresseorganisationer. Samarbetet sker framför allt i lagstiftningsfrågor och ekonomiska frågor. De olika länderna har dock valt delvis olika medel för samarbetet.

### **Avtal/överenskommelser mellan staten och kommunsektorn**

I såväl *Danmark* som i *Norge* och *Finland* träffar staten och de kommunala medlemsorganisationerna (motsvarigheterna till Sveriges Kommuner och Landsting) någon form av avtal eller överenskommelse om den kommunala ekonomin. Det kallas för kommunavtal i Danmark, konsultationsordning i Norge och överenskommelse om basserviceprogram i Finland.

Det handlar här om avtal som inte är juridiskt men väl politiskt/moraliskt bindande. De danska kommunavtalen har funnits sedan början av 1970-talet, medan de norska respektive finska avtalen infördes 2001 och 2004. I alla systemen finns en mer eller mindre formaliserad struktur för samarbetet mellan staten och kommunsektorn. Vårt intryck är att man har gått längst i Finland, där det som nämnts i tidigare kapitel finns både en särskild ministerarbetsgrupp och en stående delegation för samråd.

*England* skiljer sig från de nordiska länderna eftersom det där inte finns något formaliserat samråds-/avtalsförfarande mellan stat och kommuner.

## **6.4 Nationell uppföljning**

### **Ekonomisk uppföljning**

I *Danmark* rapporterar kommunerna in uppgifter med täta intervall direkt till Inrikesministeriet. Detta underlättas av att det finns en gemensam kommunal kontoplan samt systemtekniska lösningar som medger att materialet kan föras in direkt i uppföljningen av den totala offentliga ekonomin. Staten har således dels en ingående kontroll av de danska kommunernas ekonomi, dels en både formell och reell beredskap att omedelbart vidta åtgärder om något går snett.

Även i *Norge* har kommunerna en mer frekvent inrapportering och en mer långtgående standardisering av uppgifter än vad som gäller för de svenska kommunerna. Budget, räkenskaper och andra ekonomiska uppgifter rapporteras löpande direkt till departementet och till fylkesmannen, som också följer upp det s.k. skjönnsbidraget. Årsräkenskaperna rapporteras till Statistisk Sentralbyrå som framställer den officiella statistiken och ansvarar för KOSTRA. Analyser av den kommunala statistiken publiceras av TBU.



I *Finland* rapporterar kommunerna uppgifter om kommunala budgetar, bokslut och skatter till Statistikcentralen. Uppgifterna går också till Inrikesministeriet och Delegationen, som använder dem för uppföljning och även för att göra prognoser över utvecklingen av den kommunala ekonomin. Inrikesministeriet följer också utvecklingen av den ekonomiska situationen för enskilda kommuner, för att identifiera kommuner i riskzonen och för att kunna vidta åtgärder om det skulle behövas.

I *England* rapporterar kommunerna in uppgifter till ett antal olika instanser, som sinsemellan inte är samordnade. Vissa ekonomiska uppgifter rapporteras till Office of the Deputy Prime Minister (ODPM), en omfattande rapportering sker också till olika ministerier av de olika specialdestinerade bidragen. En viss rapportering av ekonomiska uppgifter görs också till Audit Commission (AC) som underlag för granskningen av kommunens totala resursförbrukning. Audit Commission gör individuella bedömningar (bl.a. CPA) och rapporterar vidare till ODPM.

Sammanfattningsvis är Norge och Danmark två länder som, jämfört med Sverige, Finland och England, har en mer frekvent inrapportering av relativt detaljerade uppgifter till staten.

### **System med kommunala nyckeltal**

Alla fyra undersökta länder, Danmark, England, Finland och Norge, har någon form av nationella system med kommunala nyckeltal. Systemen skiljer sig dock från varandra på en rad punkter, vilket gör att det inte är alldeles enkelt att jämföra dem sinsemellan. Mer information om de olika systemen ges i bilaga 3.

I *Danmark* finns den äldsta och mest etablerade publiceringen av samlade uppgifter om ekonomi och olika verksamheter. Danskarnas kommunala nyckeltal har funnits sedan 1984. Ansvar för nyckeltalen ligger hos Inrikesministeriet. Systemet med nyckeltal verkar inte ha genomgått några större förändringar sedan starten, annat än att antalet nyckeltal har ökat. Användningen av nyckeltalen synes i första hand vara för kommunala jämförelser och analyser. I viss utsträckning används underlaget även på central nivå. Enligt uppgift kommer nyckeltalen att utvecklas i samband med strukturreformen.

*Norge* har gjort den största satsningen på ett genomarbetat, nationellt system för insamling, standardisering, sammanställning

och publicering av samlade uppgifter om ekonomi och verksamhet, KOSTRA-systemet. KOSTRA, som permanentades 2002 efter åtta års utveckling, innehåller 560 nyckeltal om både ekonomiska och verksamhetsmässiga aspekter. Nyckeltalen utgår från stora mängder grunddata. Ansvar för KOSTRA ligger hos Kommun- och regiondepartementet, och den löpande hanteringen sköts av Statistisk Sentralbyrå. KOSTRA används av både lokala och nationella beslutsfattare, och bl.a. som underlag för TBU:s beräkningar i konsultationsordningen.

I *Finland* har Inrikesministeriet utvecklat en modell för att göra prognoser över ekonomin i den kommunala sektorn. Det finns också en funktion i modellen med nio ekonomiska nyckeltal. En arbetsgrupp vid Inrikesministeriet arbetar nu med att börja bygga upp en kommundatabas, men ambitionsnivån verkar vara betydligt lägre än i Danmark och Norge.

I *England* har Audit Commission sedan 2001 byggt upp en databas med 97<sup>1</sup> Best Value Performance Indicators (BVPI). Databasen har utvecklats på uppdrag av den biträdande premiärministerns kontor (Office of Deputy Prime Minister, ODPM). Indikatorerna visar de uppgifter som kommunerna är skyldiga att rapportera in till staten. Endast en dryg tredjedel av dagens nyckeltal har funnits med sen starten. Nyckeltalen bygger inte på grundstatistik och jämförelser över tiden försvåras av de förändringar som skett i systemet.

Vår översiktliga jämförelse av systemen med kommunala nyckeltal (se bilaga 3) visar att Norge och Danmark har de mest omfattande systemen med nyckeltal. England skiljer sig från de nordiska länderna eftersom BVPI inte innehåller några ekonomiska aspekter, utan helt och hållet är inriktade mot prestationer, resultat och effekter.

### **Produktivitets- och effektivitetsstudier om kommunal verksamhet**

I det här avsnittet behandlar vi i första hand sådana studier som staten har initierat och använt. Därutöver görs naturligtvis sådana studier i t.ex. forskningsvärlden och av kommunerna själva.

I samtliga fyra länder som vi jämfört talas det mycket om effektivitet i dokument om den kommunala verksamheten och eko-

---

<sup>1</sup> Eftersom databasen fortlöpande utvecklas är denna siffra inte konstant.

nomin. Det talas också om behovet av att öka både effektivitet och produktivitet. Vi kan dock konstatera att de mätningar som görs avser prestationer, service, kvalitet och produktivitet, men inte effektivitet.

I *Danmark* används produktivetsmätningar av olika slag inom samtliga välfärdsverksamheter. Resultaten från sådana mätningar har också använts, t.ex. i samband med diskussioner om resursramar och prioriteringar. Även i *Norge* har en hel del gjorts i detta avseende, inte minst med underlag från KOSTRA. TBU har bl.a. analyserat produktivetsutvecklingen inom olika verksamheter och försökt beräkna s.k. produktionsindex. *Finland* är det land som i dag har den tydligaste ambitionen när det gäller att utveckla mätmetoder och förbättra produktiviteten. Exempelvis har ett åtgärdsprogram för produktivitet initierats parallellt med basserviceprogrammet (se nedan).

I *England* har man gått mera radikalt fram genom att vid fastställandet av de ekonomiska ramarna ställa ett generellt och kvantifierat krav på effektivitetsförbättringar i kommunerna. Det är också radikalt i den meningen att de inbesparade pengarna ska omvandlas till likvida medel. Det är dock oklart hur kravet kommer att följas upp och beaktas t.ex. vid Audit Commissions inspektioner, tillsyn och stöd.

## 6.5 Centrala initiativ för att främja effektivitet och produktivitet

I alla våra fyra jämförelseländer har man på olika sätt och med olika medel försökt skapa förutsättningar för och stimulera en ökad effektivitet och produktivitet i den kommunala verksamheten.

Som tidigare nämnts har kommunsektorn i Danmark och England en relativt sett god ekonomisk situation. De centrala initiativen i dessa länder handlar framför allt om att stärka den lokala demokratin och att höja kvaliteten i kommunernas verksamhet.

I Norge och Finland är den ekonomiska situationen för kommunsektorn däremot betydligt svårare, med bl.a. ökande utgiftstryck och försämrad kommunal produktivitet. De centrala initiativ som tagits i dessa länder har därför haft sin tyngdpunkt på att höja effektiviteten och produktiviteten samt att minska utgiftstrycket.

Som framgår av tidigare kapitel rör det sig om många olika sorters initiativ som statliga aktörer i respektive land har tagit

under de senaste åren. De allra flesta initiativen har syftat till att stimulera en ökad effektivitet och produktivitet inom kommunal verksamhet, men det har skett från olika utgångspunkter och med olika medel.

I *Danmark* kan nämnas dels kravet på kommunala servicestrategier, dels förslaget om att inrätta ett evalueringsinstitut för kommunal verksamhet. I *Norge* har regeringen satsat på olika projekt, t.ex. om kommunnätverk för förnyelse och effektivisering samt om framtidens kommunstruktur. KOSTRA-systemet spelar en central roll i de norska initiativen. *Finland* har inrättat ett särskilt åtgärdsprogram för ökad produktivitet i offentlig sektor, med separata produktivetsprogram för varje ministerium. Bas-serviceprogrammet har också skapat ett nytt ramverk för att arbeta med effektivitets- och produktivetsfrämjande åtgärder. I *England* arbetar Audit Commission med att utveckla mått på produktivitet inom olika verksamheter som ett led i utvecklingen mot "Best value-mätningar".

Vårt intryck är att Finland har den högsta ambitionsnivån i sina olika program, samtidigt som Danmarks servicestrategier och förslag om att inrätta ett evalueringsinstitut torde innebära mer direkta krav på kommunsektorn. Intressant är också det arbete som pågår i England med att mäta "best value". Som tidigare nämnts ingår inga ekonomiska aspekter i de engelska nyckeltalen (BVPI), vilket gör det svårt att se det som ett initiativ för att mäta och främja produktivitet.

## 6.6 Sammanfattande slutsatser och iakttagelser

### Sammanfattande intryck

*Danmark* har många små kommuner men också några stora, som har en särställning, t.ex. Köpenhamn. Det finns en stark tradition av diskussioner och avtal mellan staten och kommunförbunden. Förbunden förefaller också ha en stark ställning i förhållande till medlemmarna. Det är också vårt intryck att det i Danmark finns en acceptans i kommunsektorn för långtgående krav på rapportering till staten.

I *England* har man ingen stark tradition av samarbete mellan stat och kommuner. Kommunerna är stora och ses från statens sida i första hand som "service providers", hårt styrda från en sektorise-

rad statlig förvaltningsstruktur. Det finns dock starka ambitioner från statens sida att kommunerna själva ska kunna bära upp en utveckling av de kommunala verksamheterna. Vårt intryck är att denna utveckling i stor utsträckning förutsätts ske på statens villkor, och först om och när de statliga organen anser att kommunerna nått önskad mognadsgrad.

*Finland* har ett stort antal små kommuner. Kommunerna deltar också i många olika samarbetsnätverk. Detta ger sammantaget en ganska splittrad bild av den kommunala sektorn, vilket – på gott och ont – sannolikt minskar statens möjligheter att kunna vara pådrivande i utvecklingen av de kommunala verksamheterna. Finland har också samtidigt en stark tradition av samråd mellan stat och kommuner.

Även *Norge* har många små kommuner, som har svårt att bli tillräckligt bärkraftiga och starka mot staten. I Norge finns en tradition av stark statlig styrning i förhållande till kommunerna. Det är mot denna bakgrund inte förvånande att man i Norge började med sina kommunavtal betydligt senare än i Danmark.

### **Om förutsättningarna och metoderna för den statliga uppföljningen**

Även om det finns många likheter mellan de nordiska ländernas kommunsektorer kan man konstatera att Sverige i flera avseenden skiljer sig från dem, och även från England.

Vi bedömer att man i Sverige vanligtvis har en delvis annan syn på relationerna mellan staten och de kommunala huvudmännen än i de undersökta länderna. Synen på dessa relationer präglas naturligtvis av traditioner, samhällsutveckling och liknande i respektive land. De svenska kommunerna och landstingen är t.ex. generellt sett större och mer självständiga än sina motsvarigheter i Danmark, Finland och Norge. Det finns heller inte någon tradition i Sverige av att styra kommunala huvudmän hårt, på sådant sätt som sker i de undersökta länderna.

Det finns en också rad institutionella förutsättningar i de fyra undersökta länderna, som inte finns i Sverige:

- I Danmark, England, Finland och Norge finns ett starkt departement, som följer kommunsektorn, samordnar kommunala frågor med andra departement och på olika sätt styr

kommunerna. Det är ofta Finansdepartementet eller Inrikesdepartementet som har den rollen.

- De övriga nordiska länderna (men inte England) har någon form av institutionaliserad och etablerad struktur för samarbete/samråd mellan staten och kommunsektorn (företrädd av respektive lands motsvarighet till Sveriges Kommuner och Landsting).
- Danmark, England, Finland och Norge har starka aktörer (myndigheter, del av departement, forskningsorgan m.m.) som på olika sätt sysslar med uppföljning och styrning av kommunsektorn.
- I Danmark och Norge finns en gemensam och obligatorisk kontoplan för kommunernas redovisning.
- Det finns således skillnader mellan å ena sidan Sverige och å andra sidan Danmark, England, Finland och Norge när det gäller traditioner, syn på stat-kommunrelationen, diskussioner om statens styrning av kommunala huvudmän samt institutionella förutsättningar.

### Tänkbara frågor för eventuella framtida studier

Vårt uppdrag har varit att övergripande kartlägga, beskriva och jämföra den statliga uppföljningen av kommunal ekonomi och verksamhet som sker i Danmark, England, Finland och Norge. Under arbetets gång har vi också kunnat se frågor som skulle kunna fördjupas i eventuella framtida studier.

Genom avtalsförfarandet och de institutionaliserade diskussionerna om resursfrågor mellan stat och kommunföreträdare som finns i Danmark, Norge och Finland, uppstår en tydlig efterfrågan på ett bra gemensamt beslutsunderlag och en samsyn i beskrivningen och analysen av utvecklingen. Frågor som skulle kunna vara intressanta ur ett svenskt perspektiv är:

- *Vilka möjligheter och hinder finns för att införa någon form av institutionaliserat samarbete mellan staten och kommunerna i Sverige?*
- *Hur skulle en sådan svensk samarbetsstruktur kunna utformas?*

Den norska KOSTRA-satsningen har varit mycket omfattande och, vad vi kunnat bedöma, framgångsrik. Detsamma gäller den norska modellen med en etablerad/institutionaliserad samarbets-

grupp med olika företrädare från stat, kommun och den akademiska världen, som regelmässigt tar fram ett gemensamt, ”neutralt” underlag för analyser av och politiska beslut om kommunsektorns resurser och utveckling.

Vår bedömning är att också Sverige har bra förutsättningar i dessa avseenden, inte minst genom de grunddata som finns och det arbete som utförs av bl.a. RKA. Samtidigt är det viktigt att påtala att nationell insamling av data och en ingående uppföljning av kommunal verksamhet är resurskrävande, både mätt i ekonomiska och personalmässiga termer. Frågor som aktualiseras av detta kan vara:

- *Vilka möjligheter och hinder finns för att utveckla ett samlat, nationellt system för uppföljning av kommunal verksamhet i Sverige?*
- *Vilka resurser skulle ett sådant system kräva?*

Den finska modellen med planer och program där man har tydliga statliga målsättningar om ökad produktivitet och effektivitet kan också vara värd att studera. Detsamma gäller det engelska systemet med statlig granskning och en samlad och öppen bedömning av verksamhetsresultat/servicenivå, ekonomi och ”management”.

Dessa exempel berör det som vi nämnt ovan om synen på statens ”rätt” att styra och hämta in uppgifter för att följa upp och bedöma kommunal verksamhet och ekonomi. Som vi ser det handlar denna debatt om frågan om det ska vara staten eller de kommunala huvudmännen som ytterst ska ta ansvaret för den samlade uppföljningen av och produktivitetsutvecklingen i kommunal verksamhet.

I detta sammanhang finns även en lokaldemokratisk aspekt, nämligen om värdet av att kommuninvånarna kan jämföra kostnader, resultat, kvalitet, servicenivåer, produktivitet m.m. i sin kommun/sitt landsting med övriga kommuner och landsting. Frågor som väcks av det som här sagts är:

- *Vilka för- och nackdelar finns med att staten respektive de kommunala huvudmännen tar det yttersta ansvaret för att de kommunala verksamheterna följs upp?*
- *Är det staten eller kommunerna/landstingen som ska ta det yttersta ansvaret för att det sker en utveckling av t.ex. produktiviteten, effektiviteten eller brukarinflytandet i den kommunala verksamheten?*

## Uppdraget



REGERINGSKANSLIET

## Finansdepartementet

Expertgruppen för studier i samhällsekonomi (ESS)

Levi Svenningsson

Kanslichef

Telefon 08-405 11 52

Mobil 070-681 28 58

MISSIV

2004-10-04

STATSKONTORET
Registrator
Ink. 2004-10-04
Dnr. 2004/468-5

Statskontoret  
103 17 Stockholm

Till avd.....	S
Kontakt med.....	
Beslut.....	GD
Datum 5/10 - 04	Sign. R

## Uppdrag om komparativ studie av den statliga uppföljningen

Expertgruppen för studier i samhällsekonomi (ESS) inom Finansdepartementet uppdrar åt Statskontoret att genomföra en komparativ studie av den statliga uppföljningen av den kommunala ekonomin och verksamheten i våra nordiska grannländer ( Danmark, Finland och Norge ) samt i England, i enlighet med beskrivningen i den bilagda promemorian.

Enligt beslut inom ESS

Levi Svenningsson  
Kanslichef



*Dnr 2004/4685*

**Uppdrag att genomföra en komparativ studie av den statliga uppföljningen av den kommunala ekonomin och verksamheten i våra nordiska grannländer (Danmark, Finland och Norge) samt i England**

#### **Bakgrund**

Statens uppföljning av de kommunala verksamheterna är väsentlig utifrån såväl ett statligt som ett kommunalt perspektiv. En mycket stor del av de offentliga välfärdstjänsterna bedrivs i kommuner och landsting och därmed finns det ett behov att även kunna mäta bl.a. uppfyllelse av nationella mål, produktivitet och effektivitet.

Den statliga uppföljning som idag bedrivs i Sverige utförs av olika sektorsmyndigheter, men kopplingen till de resurser som sätts in saknas i stor utsträckning. Uppföljningen är många gånger fokuserad på att lyfta fram de brister som finns i olika verksamheter. Uppföljningen sker också i huvudsak utifrån de olika sektorsmyndigheternas perspektiv. Detta medför att vi idag inte kan sägas ha tillgång till en samlad bild av verksamheten och ekonomin i kommuner och landsting.

Sverige har en uppgifts- och ansvarsfördelning mellan staten och de lokala/regionala självstyrelseorganen som i stort överensstämmer med den som finns i de övriga nordiska länderna. Det bedöms därför vara av intresse att göra en studie för att se om våra nordiska grannländer har kommit längre i sin utveckling av de statliga uppföljningssystemen gentemot kommunsektorn. Även England bedöms vara av intresse att studera i detta sammanhang.

Många välfärdstjänster som kommuner och landsting är huvudman för bedrivs i Sverige i alternativa driftformer. Uppföljningen av dessa verksamheter är främst en fråga för huvudmännen själva. Det finns dock ett intresse för staten att kunna se i vilken utsträckning alternativa produktionsformer påverkar bl.a. kvaliteten, kostnaderna och produktiviteten inom verksamheterna. Att se hur man i andra länder hanterat detta informationsbehov bedöms därför också vara värdefullt.

Ansvarsfördelningen mellan staten och andra nivåer och organ är en fråga som just nu är aktuell i flera av de nordiska länderna. Utgångspunkterna för dessa överväganden och de eventuella förslagen skiljer sig dock åt i flera avseenden. Det är intressant att i detta sammanhang se hur frågan om den statliga styrningen och uppföljningen kommit in och hanterats i dessa förändringsprocesser.

**Uppdraget till Statskontoret**

Uppdraget till Statskontoret är att kartlägga, beskriva och jämföra den statliga uppföljning av den kommunala ekonomin och verksamheten som sker i våra nordiska grannländer (Danmark, Finland och Norge) samt i England.

Uppdraget avser både den mer generella statliga uppföljningen av självstyrelseorganens förutsättningar, verksamhet och ekonomi och den särskilda statliga uppföljningen av vissa välfärdstjänster som dessa organ ansvarar för.

De välfärdstjänster som här avses är *utbildning* (motsvarande den svenska grund- och gymnasieskolan), *hälso- och sjukvård* (både den sjukhusanknutna och den öppna) samt *omsorgsinsatser för barn och äldre*.

I studien ska beskrivas hur den statliga uppföljningen sker och hur den framtagna informationen används. Exempelvis redovisas vilka typer av nyckeltal som används vid uppföljningen och i vilken utsträckning man arbetar med produktivitets- och effektivitetsmätningar. Exempel på andra frågor som bör behandlas är hur uppföljningen påverkar resurstilldelningen från staten och vilka brister och styrkor man i respektive land ser i den uppföljning man har.

Som underlag för beskrivningen av uppföljning ska lämnas en kort övergripande beskrivning av bl.a. ansvarsfördelningen mellan här aktuella nivåer i respektive land, hur självstyrelseorganens verksamhet styrs och finansieras samt eventuella aktuella förändringar i något av dessa avseenden.

Uppdraget kan behöva konkretiseras och avgränsas ytterligare under arbetets gång. Detta förutsätts i sådana fall ske efter samråd mellan utredarna på Statskontoret och expertgruppens sekretariat eller en av sekretariatet särskilt utsedd referensgrupp. Även i övrigt förutsätts Statskontoret under uppdraget ha fortlöpande kontakter med sekretariatet eller den tidigare nämnda referensgruppen.

Statskontoret ska redovisa sitt uppdrag i en rapport som ska överlämnas till Expertgruppen för samhällsekonomiska studier (ESS) senast den 30 april 2005.

Statskontoret svarar för kostnaderna för egen personal. För konsultmedverkan erhåller Statskontoret från ESS ett bidrag på 75 000 kronor och som bidrag till resor och andra externa kostnader ytterligare 50 000 kronor.

# Intervjuade personer

## Danmark

Boel, Mona	Indenrigs- og Sundhedsministeriet
Juul, Thorkil	Indenrigs- og Sundhedsministeriet
Grosen Nielsen, Henrik	Indenrigs- og Sundhedsministeriet
Hansen Thomsen, Søren	Indenrigs- og Sundhedsministeriet
Mau Pedersen, Niels Jørgen	Indenrigs- og Sundhedsministeriet
Wendelboe, Kristian	Finansministeriet

## England

Aldous, David	Audit Commission
Allan, Nick	Office of the Deputy Prime Minister, ODPM
Boissiere, Lise-Anne	Office of the Deputy Prime Minister, ODPM
Bramhall, Jonathan	Office of the Deputy Prime Minister, ODPM
Catling, Steve	Office of the Deputy Prime Minister, ODPM
Hill, David	Office of the Deputy Prime Minister, ODPM
Jones, Katie	Office of the Deputy Prime Minister, ODPM

## Finland

Jämsén, Raimo	Social- och hälsovårdsministeriet
Kuusela, Jaako	Finansministeriet
Salonen, Ville	Inrikesministeriet
Sevón, Cay	Inrikesministeriet
Sulonen, Arto	Inrikesministeriet
Valli-Lintu, Auli	Inrikesministeriet

**Norge**

Bernstrøm, Thor	Kommunal- og regionaldepartementet
Brandt, Øyvind	Helse- og omsorgsdepartementet
Dale, Eivind	Kommunal- og regionaldepartementet
Kormeseth, Arild	Kommunal- og regionaldepartementet
Leopolder, Hans Georg	Kommunal- og regionaldepartementet
Lilleschulstad, Grete	Kommunal- og regionaldepartementet
Ouren, Thorstein	Barne- og familiedepartementet
Schreiner, Alette	Utdannings- og forskningsdepartementet
Selman, Tarjei	Kommunal- og regionaldepartementet
Vaboen, Even	Kommunal- og regionaldepartementet

# Kommunala nyckeltal, jämförelser

Kommunala nyckeltal finns i någon form i alla de länder som vi har undersökt. Antalet nyckeltal, deltagandegrad och inriktning varierar dock. I följande avsnitt beskriver vi först systemen med kommunala nyckeltal som används i Danmark, Norge, Finland och England, och därefter gör vi en översiktlig jämförelse av nyckeltalen.

## Beskrivningar av kommunala nyckeltal

### Danmark: Kommunala nyckeltal

Kommunala nyckeltal har funnits i Danmark sedan 1984. Ansvaret för nyckeltalen ligger hos Indenrigs- och Sundhedsministeriet. Underlaget till de ekonomiska nyckeltalen kommer från kommunernas löpande rapportering till ministeriet. Underlaget till verksamhetsnyckeltalen kommer från den verksamhetsstatistik som Danmarks Statistik och övriga ministerier samlar in. De ekonomiska nyckeltalen publiceras två gånger per år, dels med budgetsiffror, dels med utfallsiffror.

### Norge: KOSTRA

KOSTRA (KOmmune-STat-RApportering) är ett nationellt informationssystem, där information om kommunala tjänster och resursanvändning inom olika områden registreras och sammanställs. KOSTRA har drivits som projekt sedan 1994, men är sedan juli 2002 ett permanent system.

Ansvaret för KOSTRA ligger hos Kommunal- og regionaldepartementet. Den löpande hanteringen sköts av Statistisk Sentralbyrå (SSB), som uppdaterar nyckeltalen i systemet den 15 juni varje år. Sedan 1998 finns en permanent räkenskapsgrupp för KOSTRA. I den rådgivande gruppen, som leds av Kommunal- og regionaldepartementet, ingår företrädare för departementet, Statistisk

Sentralbyrå, Kommunernas sentralförbund, Norsk Kommunekasserer förbund och Norsk kommunerevisor förbund.

### **Finland**

Inrikesministeriet har utvecklat en modell för att göra prognoser över ekonomin i den kommunala sektorn. Det finns också en funktion i modellen med ekonomiska nyckeltal, som gör det möjligt att se den (framräknade) ekonomiska situationen för varje kommun och ministeriets bedömningar av den ekonomiska utvecklingen kommande år. Det går också att jämföra kommuner och kommuntyper med varandra.

En arbetsgrupp vid Inrikesministeriet arbetar nu med att börja bygga upp en kommundatabas, men ambitionsnivån verkar vara betydligt lägre än i Danmark och Norge.

### **England**

I England har revisionskommitten (Audit Commission) byggt upp en databas med Best Value Performance Indicators (BVPI). Databasen har utvecklats på uppdrag av biträdande premiärministerns kontor (Office of the Deputy Prime Minister, ODPM). Indikatorerna visar de uppgifter som kommunerna är skyldiga att rapportera in till staten.

Jämförelserna med hjälp av nyckeltalen har pågått sedan 2001, men i dagsläget är det bara drygt en tredjedel av nyckeltalen som kvarstår sedan jämförelserna inleddes. Nyckeltalen är inte uppbyggda på grundstatistik, utan rapporteras in direkt av kommunerna.

### **Jämförelser**

#### **Översiktlig bild av systemen med nyckeltal**

Alla fyra undersökta länder, Danmark, England, Finland och Norge, har någon form av nationella system med kommunala nyckeltal. Det är dock problematiskt att på ett entydigt sätt kategorisera nyckeltalens inriktning, och därmed att ange hur många nyckeltal som finns för varje inriktning. Var går t.ex. gränsen

mellan ekonomiska nyckeltal som gäller barnomsorgen, och andra nyckeltal som gäller barnomsorgen?

Vi har valt att försöka följa den indelning av nyckeltal som respektive land använder. Det finns dock ett stort inslag av subjektivitet här eftersom vi har räknat nyckeltalen till den kategori som vi bedömt att de i första hand tillhör. Samtidigt är det inte vår avsikt att göra en fullständig, heltäckande beskrivning och jämförelse av de kommunala nyckeltalen, utan mer att ge en översiktlig bild av respektive lands system med kommunala nyckeltal.

Det bör också påtalas att vi, i linje med vårt uppdrag, behandlar sådana nyckeltal som ingår i nationella övergripande system för uppföljning av kommunal verksamhet. Det finns också ett stort antal verksamhetsspecifika nyckeltal, men dessa behandlar vi inte närmare här. Figur 1.1 ger basfakta om kommunala nyckeltal/indikatorer i de fyra undersökta länderna.

**Figur 1.1 Basfakta om kommunala nyckeltal**

	<i>Danmark</i>	<i>England</i>	<i>Finland</i>	<i>Norge</i>
Antal nyckeltal	215	97	9	44 / 560
Ansvarig instans	Indenrigs- og Sundhedsministeriet	ODPM / Audit Commission	Inrikesministeriet	Kommunal- og regionaldepartementet
Antal om ekonomi	50	–	9	28
Antal om utbildning	19	18	–	1 / 19
Antal om hälso- och sjukvård	–	17	–	2 / 29
Antal om äldreomsorg	27		–	3 / 35
Antal om barnomsorg	46		–	1 / 18

### *Danmark*

I det danska systemet finns i dag omkring 215 nyckeltal, varav drygt 50 avser ekonomiska aspekter. Resterande nyckeltal gäller kommunfakta (25 nyckeltal) och bas- och verksamhetsuppgifter,

framför allt barnomsorg (46 nyckeltal), äldreomsorg (27 nyckeltal) och folkskola (19 nyckeltal).

Nyckeltalen är allmänt inriktade mot ekonomiska aspekter, dvs. kostnader för olika verksamheter. Det finns också många nyckeltal som ska ge en bild av medborgarnas valmöjligheter inom offentlig service. Det finns även nyckeltal som ger fakta om t.ex. antalet pendlare, andelen 25–64-åringar med högskoleutbildning och liknande. Vårt intryck är att nyckeltalen ofta redovisar kostnader per invånare. Nyckeltalen avser också oftast bruttokostnader, till skillnad från t.ex. Norge där nyckeltalen visar nettokostnader.

### *England*

Den engelska databasen med Best Value Performance Indicators (BVPI) innehåller för närvarande 97 indikatorer. Vi noterar att nyckeltalen inte omfattar några uppgifter om ekonomi eller kostnader. Därmed behandlas inte heller några produktivits- eller effektivitetsaspekter. I stället avser nyckeltalen helt och hållet prestationer (dvs. resultat, effekter, kvalitet m.m.) i förhållande till medborgarna.

### *Finland*

Den finska modellen för ekonomiska prognoser innefattar det s.k. Kommunkortet, som för närvarande innehåller 9 ekonomiska nyckeltal. Nyckeltalen visar i huvudsak nettokostnader. Ambitionen från Inrikesministeriet är att databasen i framtiden ska innehålla 56 nyckeltal som täcker både ekonomiska och kvalitetsmässiga aspekter av kommunal verksamhet.

### *Norge*

I det norska KOSTRA-systemet finns 44 utvalda nyckeltal för kommunernas verksamhet. Av dessa gäller 28 ekonomi (resultat, kostnad per invånare, produktivitet/enhetskostnad). Övriga 14 utvalda nyckeltal avser verksamhetsuppgifter (barnomsorg, ungdomsvård, skola, socialtjänster och liknande). De 44 nyckeltalen är utvalda bland cirka 560 nyckeltal, som i sin tur bygger på stora mängder grunddata.



Vårt intryck är att de 44 nyckeltalen redovisar kostnader och resultat per grupp, t.ex. invånare 1–5 år, invånare 0–17 år och årskurs 8–10. Många av nyckeltalen visar andelar, t.ex. andelen årsarbetare per 10 000 invånare, andelen 2-åringar som fått kikhostevaccin och liknande. Vi noterar också att sådana nyckeltal som i Norge kategoriseras som ekonomiska nyckeltal, kategoriseras som verksamhetsspecifika nyckeltal i t.ex. Danmark. Detta gäller särskilt nyckeltal om kostnader inom enskilda verksamheter. Nyckeltalen avser i de flesta fall nettokostnader.

### **Exempel på olika typer av nyckeltal**

Nyckeltalen i de fyra undersökta ländernas system är så pass olika att det egentligen inte är möjligt att jämföra dem med varandra. Läsaren bör därför betrakta sammanställningen i figur 1.2 med försiktighet. Vår avsikt med figuren är inte heller att göra en ingående jämförelse, utan snarare att ge översiktliga exempel på hur nyckeltalen är utformade.

Figur 1.2 Exempel på ulike typer av nyckeltal

	<i>Danmark</i>	<i>England</i>	<i>Finland</i>	<i>Norge</i>
Ekonomi	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Beskatningsgrunnlag pr. indb.,</li> <li>– Bruttodriftsudg. (for alla verksamh.),</li> <li>– Indtaegter fra indkomstskatt pr. indb.,</li> <li>– Nettolåntagning pr. indb.,</li> <li>– Finansiering i alt pr. indb.,</li> <li>– Personaleforbrug i alt pr. 100 indb.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Inga nyckeltal om ekonomiska aspekter.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Municipal income tax,</li> <li>– Loan stock/inhab.,</li> <li>– Cash reserves/inhab.,</li> <li>– Annual margin/ inhab. (ung. nettoresultat).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Brutto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter,</li> <li>– Netto lånegjeld per innbygger,</li> <li>– Frie inntekter (skatter + statsbidrag) per innbygger,</li> <li>– Netto driftsutgifter per innbygger 1-5 år, barnehager,</li> </ul>
Utbildning	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Undervisningsudgifter (brutto) pr. elev,</li> <li>– Udg. til folkeskolen (brutto) pr. elev,</li> <li>– Gennemsnitlig skolestørrelse.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– GSCE performance: A-G grades, incl. Maths &amp; English,</li> <li>– Absence in primary schools,</li> <li>– Quality of early years and childcare leadership – leaders.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Inga nyckeltal om utbildning.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning.</li> </ul>
Hälso- och sjukvård	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Inga nyckeltal om hälso- och sjukvård. Sjukvårdsaspekter finns dock med i nyckeltal för t.ex. äldreomsorg och annan social omsorg.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Inga nyckeltal om hälso- och sjukvård.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Legeårsverk per 10 000 innbygger, kommunehelsetjensten,</li> <li>– Fysioterapiårsverk per 10 000 innbygger, kommunehelsetjensten.</li> </ul>
Äldreomsorg	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Aeldreudg. (brutto) pr. 65+-årig,</li> <li>– Udgifter til hjemmehjaelp pr. 65+-årig,</li> <li>– Modtagere af hjemmehjaelp pr. 100 67+-årige,</li> <li>– Mulighed for valg mellem leverandører.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Stability of placements of looked after children,</li> <li>– Teenage pregnancies,</li> <li>– Over 65s helped to live at home,</li> <li>– Acceptable waiting time for assessment,</li> <li>– Length of stay in temporary accommodation – B&amp;B,</li> <li>– Repeat homelessness.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Inga nyckeltal om äldreomsorg.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Andel mottakere av hjemmetjenster over 67 år,</li> <li>– Andel plasser i kommunen i enerom i pleie- og omsorgsinstitusjoner,</li> <li>– Andel innbyggere 80 år og over som er beboere på institusjon,</li> </ul>
Barnomsorg	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Samlede pasningsudg. (brutto) pr. 0-10-årig,</li> <li>– Daekningsgrad for 0-2, 3-5, 6-9-årige,</li> <li>– Mulighed for valg mellem dageplejere.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Inga nyckeltal om barnomsorg.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Andel barn 1-5 år med barnehageplass.</li> </ul>

## Sammanfattande kommentar

Alla fyra undersökta länder, Danmark, England, Finland och Norge, har någon form av nationella system med kommunala nyckeltal. Som framgått hittills så skiljer sig systemen åt, vilket gör att det inte är alldeles enkelt att jämföra dem med varandra.

Antalet nyckeltal varierar stort, både totalt sett och för respektive verksamhet. Finland och Norge är ytterligheter, med 9 respektive 560 nyckeltal (av vilka 44 är s.k. utvalda). Nyckeltalen har funnits olika länge, och det danska systemet är sannolikt äldst med sina dryga 20 år. Som framgår av tabellerna ovan redovisas i huvudsak bruttokostnader i vissa system (t.ex. Danmark) och nettokostnader i andra (bl.a. Norge). I vissa system ligger tonvikten på kostnader per invånare (Danmark, Finland), medan fokus i andra system ligger mer på kostnader per grupper (Norge).

Norge har det mest omfattande systemet (KOSTRA) med nyckeltal om både ekonomiska och verksamhetsmässiga aspekter. Finland, som också i det här avseendet är motsatsen till Norge, har ett fåtal, helt och hållet ekonomiska nyckeltal. Danmark liknar mer Norge i den meningen att det danska systemet (Kommunala nyckeltal) har funnits under lång tid och innehåller många nyckeltal. I Danmark ligger dock tonvikten på ekonomiska nyckeltal.

England skiljer sig från de nordiska länderna eftersom det engelska nyckeltalssystemet (BVPI) inte innehåller några ekonomiska aspekter, utan helt och hållet är inriktat mot prestationer, resultat och effekter.

Medborgarnas krav ökar. Skattekonorna ska användas så produktivt och effektivt som möjligt in om hela den offentliga sektorn. Det gäller i Sverige, men också i våra nordiska grannländer och i England. I denna rapport till Expertgruppen för Studier i Samhällsekonomi (ESS) redovisar Statskontoret hur staten i dessa länder följer upp, utvärderar och föreslår förbättringar i de välfärdstjänster som kommuner och landsting ansvarar för.

Denna skrift kan beställas från Fritzes Offentliga Publikationer  
Postadress: 106 47 Stockholm  
Telefon: 08-690 91 90  
Fax: 08-690 91 91  
E-post: [fritzes.order@nj.se](mailto:fritzes.order@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)



**REGERINGSKANSLIET**

**Finansdepartementet**

Expertgruppen för Studier i Samhällsekonomi  
Telefon: 08-405 10 00  
Internet: [www.regeringen.se/ess](http://www.regeringen.se/ess)