SOU 1990:28

Att följa upp kommunal

EN INTERNATIONELL UTBLICK

Stat-kommunberedningen
Statskontoret

SOU 1990:28

Att följa upp kommunal verksamhet.

EN INTERNATIONELL UTBLICK

Stat-kommunberedningen
Statskontoret

Statens offentliga utredningar
1990:28
Civildepartementet

Att följa upp kommunal verksamhet

En internationell utblick

Statskontoret
Stat-kommunberedningen

Beställningsadress:
Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 STOCKHOLM
Tel: 08/739 96 30
Informationsbokhandeln
Malmtorgsgatan 5

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:
Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet
103 33 STOCKHOLM
Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8.10-12.00 (externt och internt)
08/763 10 05 12.00-16.00 (endast internt)

ISBN 91-38-10544-6
ISSN 0375-250X

Fälths Tryckeri, Värnamo 1990

Förord

Stat-kommunberedningen har regeringens uppdrag att se över formerna för samverkan mellan statlig och kommunal verksamhet. En fråga som fått ökad betydelse gäller uppföljning och utvärdering. Bidragande orsaker till detta är utvecklingen mot minskad statlig detaljreglering av den kommunala sektorn samt ökad användning av ramlagstiftning och målstyrning.

Inom stat-kommunberedningen har en arbetsgrupp tillsatts för att behandla de nämnda frågorna. I samarbete med kommunförbunden, riksrevisionsverket och statskontoret har ett kartläggningsarbete inletts. Beredningen har också i uppdrag att i samverkan med frikommunerna överväga frågor om uppföljning och utvärdering.

I sitt arbete har stat-kommunberedningen uppmärksammat vikten av att ta del av internationella erfarenheter. Statskontoret har därför haft i uppdrag att utarbeta en internationell översikt i fråga om utvärdering av kommunal verksamhet. I föreliggande rapport redovisas förhållandena i Danmark, Norge och England. I ett avslutande kapitel analyseras vilka iakttagelser som kan vara relevanta för Sveriges del. Rapporten har utarbetats av Liso Sergo och Sture Strömqvist, statskontoret.

Stockholm i mars 1990

För stat-kommunberedningen	För statskontoret
Ulf Göransson Ordförande	*Jan Carling* Generaldirektör

Innehåll

1 Inledning

Bakgrund

Den nya förvaltningspolitiken innebär en övergång från regel till målstyrning. Det finns också inslag av decentralisering, främst till den kommunala nivån. En sådan förändrad styrning ställer krav på förbättrade metoder för uppföljning och utvärdering. Detta gäller även den kommunala verksamheten, inte minst de delar med inslag av statlig finansiering. I arbetet med att utveckla sådana metoder behöver vi kunskaper och impulser från andra länder.

Stat-kommunberedningen föreslog i en skrivelse till regeringen den 10 oktober 1988 att statskontoret borde ges i uppdrag att göra en jämförande studie av utvärdering och uppföljning av kommunal verksamhet. Regeringen beslutade den 22 oktober 1988 att ge statskontoret ett sådant uppdrag (se bilaga 1).

Avgränsning och inriktning

Utgångspunkten för studien har framför allt varit statens behov av information om kommunal verksamhet. Inriktningen på arbetet har därför främst avsett den typ av information staten i de studerade länderna anser sig behöva och på vilket sätt denna samlas in.

Enligt uppdraget skall statskontoret göra en jämförande översikt i fråga om utvärdering. Uppföljning och utvärdering handlar om att följa upp verksamhet på olika sätt. Uppföljning går i allmänhet ut på att mäta och beskriva ett prestationsflöde och ställa det i relation till resursförbrukningen. Uppföljning avser oftast mätning av prestationer i

fysiska termer samt styckkostnader för respektive prestation. Uppföljning kräver en utbyggd verksamhetsstatistik och kostnadsredovisning. Uppföljning brukar ske fortlöpande och fungerar som signlasystem. Alltför snabba kostnadsökningar eller för stor resursförbrukning kan ge indikationer på att en djupare analys måste göras.

Utvärdering avser effekterna av en verksamhet. Effekterna kan mätas antingen i ekonomiska eller andra termer. Effekterna är betydligt mer komplicerat att både mäta och bedöma. Utvärdering bygger i allmänhet på uppföljningsdata som tillsammans med andra former av information kan ge underlag för effektbedömningar. Utvärdering utgår alltid ifrån ett givet perspektiv och försöker besvara specifika frågor.

I denna översikt av statens uppföljning av kommunal verksamhet ingår fyra länder. Dessa är Danmark, Finland, Norge och England.

Anledningen till att de tre nordiska grannländerna tagits med i denna översikt är att de har många likheter med Sverige i socialt, kulturellt, organisatoriskt och ekonomiskt hänseende. England har varit intressant att studera bl a med tanke på de förändringar av den statliga styrningen som skett och sker.

I de ursprungliga planerna ingick att studera Tyska Förbundsrepubliken och Nederländerna. På grund av svårigheter att arrangera besök inom den givna tidsramen fick dessa länder utgå.

Rapportens uppläggning

I kapitel 2 ges en jämförande beskrivning av översiktens resultat. De olika länderna jämförs och i vissa fall har även svenska förhållanden tagits med. I kapitel 3-6 ges en beskrivning från respektive lands förhållanden. I kapitel 7 analyseras vilka iakttagelser som kan vara relevanta för Sveriges del.

2 Jämförelse av de fyra ländernas styrning-uppföljning av kommunerna

Att studera statens uppföljning av kommuner leder oundvikligen till att även styrningsförhållandena berörs. Kommunernas självständighet i förhållande till statens bör påverka graden och behovet av den statliga uppföljningen.

Av de fyra länder som har studerats är det främst Danmark och England som har en systematisk uppföljning av sina kommuner i den bemärkelsen som definierats i inledningen.

För att förstå den statliga uppföljningen och eventuell avsaknad av sådan är det naturligt att även studera under vilka förutsättningar kommunerna arbetar. Såsom deras organisation, uppgifter och graden av styrning. I detta avsnitt redogörs för huvuddragen av dessa olika aspekter.

Organisation och uppgifter

I Danmark och Finland (liksom i Sverige) finns sedan länge grundlagsfäst kommunal självstyrelse. Grundlagsfäst kommunal självstyrelse är däremot ingen självklar företeelse i andra länder. I såväl England som Norge är detta inte fallet. För Norges del har detta dock praktiskt sett mindre betydelse, då de norska kommunerna av tradition har samma grad av självständighet som de övriga nordiska länderna.

I England kan kommunerna sägas utgöra en förlängning av statsmakten. Detta innebär bl a att regeringen kan i detalj styra hur kommunerna skall handla och hur de skall organisera sin verksamhet.

Av de studerade länderna motsvarar Danmarks och Norges organisation av kommunerna de svenska kommunernas. Dessa länder har två kommuntyper som motsvarar vårt system med primär- och landstingskommuner. I Finland finns vår motsvarighet till primärkommuner, men andra viktiga samhällsuppgifter, främst sjukvård, har organiserats inom ramen för ett stort antal kommunalförbund.

England uppvisar ett mer komplext mönster. En kommun kan antingen svara för all kommunal verksamhet, eller den kan endast svara för en del. Resterande verksamhet kan då vila på en mer övergripande nivå som omfattar flera kommuner. Det är fallet framför allt inom storstadsområdena.

De viktigaste uppgifterna för kommunerna i samtliga studerade länder är socialtjänst och hälsovård, utbildning och sjukvård. I England är dock sjukvården statlig.

Av nedanstående sammanställning framgår antalet av de olika kommuntyperna och vilka de mest kostnadskrävande uppgifterna är för kommunerna i de olika länderna.

Tablå 2:1 Kommuntyper och huvudsakliga uppgifter

Land	Kommuntyp	Antal	Uppgifter
Danmark:	Primärkommuner	275	Social- och hälsovård, utbildning
	Amt	14+2 kommuner	Sjukvård
Finland:	Primärkommuner	460	Socialvård, utbildning
	Kommunalförbund	400	Sjukvård
Norge:	Primärkommuner	448	Utbildning, socialvård
	Fylken	18+1 kommun	Sjukvård
England:	Olika direkt-valda kommuntyper	405	Utbildning, socialvård, socialförsäkring
Sverige:	Primärkommuner	284	Socialtjänst, utbildning
	Landsting	23+3 kommuner	Sjukvård

I samtliga studerade länder utgör den kommunala sektorn en betydande del av den offentliga sektorn.

Nedan redovisas uppgifter som avser hela den offentliga sektorn och som beräknats utifrån uppgifter ur OECDs nationalräkenskaper för de studerade länderna. Den offentliga sektorn omfattar i denna sammanställning staten, socialförsäkringssektorn och den kommunala sektorn.

Den kommunala sektorns andel har beräknats som andel av hela den offentliga sektorn. Det är viktigt att notera att i detta sammanhang ingår utgifterna för sjukförsäkringen. Därför är de nordiska ländernas andelar (kommunala sektorns andel av den offentliga sektorn) lägre än i andra redovisningar.

Tabell 2:1
Den kommunala sektorns andel i procent av den offentliga sektorn i Sverige, Danmark, Finland, Norge och Storbritannien, 1975-1986

År	*Danmark*	*Finland*	*Norge*[1]	*Sverige*	*Storbritannien*
1975		41,8	40,4	46,7	34,9
1976		42,9	39,9	45,7	33,6
1977	60,8	43,3	38,1	45,9	31,7
1978	61,2	43,1	38,3	44,5	30,2
1979	60,6	43,3	37,4	43,9	30,0
1980	61,8	44,2	37,9	44,2	29,4
1981	57,4	44,9	37,8	43,2	26,9
1982	55,7	43,9	38,1	41,9	26,3
1983	52,8	42,7	38,0	41,6	28,0
1984	51,3	43,7	38,2	42,1	27,9
1985	51,4	44,2	38,5	41,2	26,6
1986	52,1	44,7	38,2	41,1	27,0

[1] *Inkl kommunala företag*
Källa: OECD, National Accounts, Vol. II, 1974-1986

Den kommunala expansionen i samtliga länder har bromsats upp, vilket framgår av tabellen. Detta har skett vid olika tidpunkter, men tendensen är klar. Det är intressant att notera att uppbromsningen skett oberoende av vilka ekonomiska styrmedel regeringarna använt.

Styrning och uppföljning av kommunerna

Som tidigare nämnts är det svårt att studera uppföljning utan att även beröra styrningen. Formerna för statens styrning hänger intimt samman med behovet av uppföljning och utvärdering. I detta avsnitt redogörs för viktiga instrument som staten använder för att styra kommunerna. Avsnittet avslutas med att kort beskriva den uppföljning som finns i Danmark och England.

De styrinstrument som staten förfogar över för att styra kommunerna i de olika länderna framgår av tablå 2:2.

Tablå 2:2 Statliga styrinstrument

Lagstiftning:	Centralmaktens möjlighet att via lagstiftning styra kommunerna
Kommunernas inkomster:	Här avses kommunernas egen beskattningsrätt och de bidrag staten ger
Avtal:	Uppgörelser mellan stat och kommun vilka kan vara mer eller mindre bindande
Planer:	Här behandlas eventuell riksomfattande planering som kommunerna måste anpassa sig till
Sanktioner:	Huruvida kommunerna bestraffas om de t ex har alltför höga utgifter eller skatter

Lagstiftning

Det främsta och mest fundamentala styrinstrumentet för staten beträffande kommunerna i de studerade länderna är lagstiftningsmakten. I allmänna och i en stor mängd speciallagar regleras kommunernas kompetens. Men lagstiftningsmakten i sig ger staten ingen automatisk möjlighet till uppföljning.

Kommunernas inkomster

De största inkomstkällorna för samtliga kommuner i de studerade länderna är skatt och statsbidrag. I de nordiska länderna har kommunerna rätt att ta ut skatt på invånar-

nas inkomster. Denna rättighet saknar kommunerna i England. I Norge finns sedan länge en maximal nivå på kommunalskatten. I Danmark och Finland görs försök att via avtal mellan stat och kommun begränsa nivån på kommunalskatten.

I England betalar samtliga fastighetsägare, såväl privata som företag, skatt till kommunen. Någon rätt för de engelska kommunerna att ta ut skatt på invånarnas inkomst finns inte. Fr o m den 1 april 1990 införs det dock en typ av skatt för alla invånare över 18 år i kommunerna. I samband med det slopas den kommunala fastighetsskatten. Den nya skatten i England är mer att betrakta som en typ av avgift eftersom den inte är kopplad till inkomstens storlek.

Den nya avgiften är lika för alla med några få undantag, främst studerande. Även reglerna för företagsskatten förändras samtidigt. För närvarande betalar företagen skatten direkt till kommunen men i framtiden skall denna skatt betalas till staten som i sin tur delar ut medlen till kommunerna efter principer som främjar utjämning av skattekraften mellan kommuner.

En annan viktig inkomstkälla för kommunerna är bidrag från staten. I nedanstående tabell 2:2 framgår statsbidragen som andel av kommunernas inkomster.

Tabell 2:2 Statsbidragens andel i procent av kommunernas inkomster

Land	*Primärkommuner*	*Landsting*
Danmark	45	28
Finland	22,5	35[1)]
Norge	25	57
England	50	
Sverige	25	20

[1)] *Kommunalförbund*

Reglerna för hur staten beviljar bidrag till kommunerna utgör ett viktigt styrinstrument. De statsbidrag som är kopplade till vissa verksamheter antingen prestationsrelaterade, kostnadsrelaterade eller avlösnings- och avtalsbidrag innebär som regel att kommunerna måste redogöra för vilken verksamhet som bedrivs. Detta ger en automatisk uppföljning för statens del.

Andra statsbidrag betalas ut på grunder som kommunen har svårt att påverka, åtminstone på kort sikt. Dessa grunder brukar utgöras av demografiska och socioekonomiska faktorer, kommunens infrastruktur och skattekraft. I en situation med stor andel av mer generella bidrag krävs ett mer utvecklat uppföljningssystem.

Reglerna för hur statsbidragen utgår för de studerade länderna framgår av tablå 2:3.

Tablå 2:3 Regler för statsbidrag

Danmark: Bidragen till kommunerna är generella och fördelas efter skattekraft. Detta system medför dock att de kommuner med högst skattekraft får mest och de med lägst minst. Dessa nackdelar motverkas till vissa delar genom ett utjämningssystem av skattekraft och utgiftsbehov. Systemet var fullt utbyggt den 1 januari 1987.

Finland: Samtliga bidrag är specialdestinerade, ca 80% av bidragen betalas ut efter kommunernas bärkraft (dvs främst kommunernas skattekraft och demografiska förhållanden) och baseras på de faktiska kostnaderna.

Norge: Ca 80% av bidragen är sektorsindelade och generella. Användning beslutar kommunerna själva om. Systemet syftar till utjämning av effekterna av olika demografiska faktorer och kostnadsskillnader mellan kommunerna. Det finns även skatteutjämningsbidrag som garanterar en lägsta skattekraft. Resterande ca 20% av bidragen är specialdestinerade.

England: F n är 70% av bidragen generella och 30% specialdestinerade. Fr o m den 1 april 1990 blir samtliga bidrag generella.

Avtal

Avtal mellan stat och kommun som ett instrument för att begränsa kommunernas utgiftsökningar används i Danmark och Finland. I dessa avtal anges bl a utgifts- och skattenivåer. Avtalens effektivitet är bl a beroende av hur pass bindande de är för kommunerna.

Avtalen i Danmark var bindande för de enskilda kommunerna för åren 1987-88. Kommunerna bestraffades ekonomiskt om de bröt avtalen. I Finland däremot utgör dessa avtal enbart rekommendationer för kommunerna, eventuella avtalsbrott leder därför inte till några sanktioner för kommunerna från statens sida.

Planer

Planer som ett styrinstrument används i Finland för social- och hälsovården. De riksomfattande planerna skall utgöra ramarna för kommunernas egna planer. Dessa skall fastställas av länsstyrelsen. I Danmark finns det en total sammanställning för den kommunala sektorn. Denna bygger främst på kommunernas egna budgetar som de lämnar till regeringen. Sammanställningen används bl a som grund vid förhandlingar mellan stat och kommun.

Sanktioner

Kommuner som på något sätt bryter mot avtal eller har större utgifter än vad regeringen anser vara befogat bestraffas i Danmark och England.

I Danmark har de kommuner som för åren 1987-88 ökat sina utgifter mer än avtalat utsatts för statliga sanktioner. Sanktionerna innebär att 85% av utgiftsöverskridandet skall deponeras i Danmarks Nationalbank på ett konto utan ränta under 4 år. Pengarna betalas därefter tillbaka till kommunerna med en tredjedel under tre år.

I England drabbas kommunerna av sanktioner om de har större utgifter än vad regeringen anser vara befogat. Vad regeringen anser vara befogat som lämplig utgiftsnivå kan ibland vara svårt för kommunerna att veta i förväg. Sanktionen utgörs i första hand av minskade statsbidrag. Som en ytterligare sanktion kan regeringen införa ett tak på den kommunala fastighetsskatten, s k rate capping.

Datainsamling

I samtliga studerade länder samlar staten in olika uppgifter inom de olika verksamhetsområdena. I några fall tar det dock ganska lång tid innan statistiken publiceras. Men inte i något av de studerade länderna har denna verksamhetsstatistik lyfts fram som det viktigaste instrumentet för uppföljning.

Uppföljning

Av de länder som studerats är det Danmark och England som mest har arbetat med att regelbundet få tillgång till underlag för uppföljning av kommunerna. Uppföljningen förutsätter en viss standardisering av såväl verksamhetsdata som kostnadsdata.

I Danmark har inrikesministeriet en viktig roll beträffande uppföljningen av kommunerna. Inrikesministeriet ger årligen ut publikationer med ett antal nyckeltal för samtliga primär- och amtskommuner. Dessa nyckeltal bygger främst på uppgifter från kommunernas egna redovisningar som årligen sänds in till inrikesministeriet, men även annan officiell statistik har använts. Nyckeltalen togs ursprungligen fram för ministeriets egna behov. Ministeriet sänder också årligen ett exemplar av nyckeltalen till samtliga kommuner, vilket medfört att de fått en vidare spridning och uppmärksamhet. På kommunal nivå har de också fått en viss användning, bl a som en inkörsport för fördjupade studier om kommunen avviker alltför mycket från genomsnittet. I Danmark finns tendenser till utjämning av servi-

cenivån mellan kommuner. Detta kan bero på att nyckeltalen används som underlag i lokala diskussioner om kostnader (skatt) och service.

I England är det främst två självständiga organ som svarar för regelbunden uppföljning av kommuner. Den ena arbetar med revision av kommuner (Audit commission). Kommissionen arbetar både med traditionell revision och olika typer av förvaltningsrevisonsprojekt s k "value for money studies". Förvaltningsrevisionen genomförs årligen inom några väl avgränsade verksamhetsområden, i ett begränsat antal kommuner. Jämförelser mellan kommuner får ett betydande utrymme i dessa specialgranskningar. Resultatet från dessa studier får en stor spridning. Audit Commission tar också årligen fram en utgiftsprofil för varje kommun. Kommunprofilen innehåller uppgifter om både verksamheten och ekonomin, kommunen jämförs med ett antal likartade kommuner.

Det andra organet i England som följer upp och samlar in uppgifter från kommunerna är CIPFA, The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy. De publicerar årligen ett antal nyckeltal för samtliga engelska kommuner.

Sammanfattande kommentarer

Statens möjlighet att styra och följa upp kommunerna i de studerade länderna är olika. I både Danmark och England har staten tagit olika initiativ för att regelbundet följa utvecklingen i kommunerna. De danska nyckeltalen och de engelska instituten följer regelbundet upp både verksamhet och ekonomiskt utfall. I dessa uppföljningar är jämförelser mellan kommunerna ett centralt inslag, vilket tycks bidra till en utjämning av kostnader och servicenivå mellan kommunerna.

I Finland ges en möjlighet till uppföljning av kommunerna genom att de årligen granskas för att placeras i olika bärkraftsklasser. Denna granskning ger staten information om kommunerna. Granskningen ger ej kommunerna möjlighet till jämförelser med varandra på samma sätt som i Danmark och England. Men framför allt utgör det finska plansystemet ett styrinstrument, eftersom de centralt fastställda planerna förväntas bli genomförda av kommunerna. Planen utgör också ramen för kommunernas egna planer.

I Norge har statens uppföljning av kommunerna hittills inte haft en framträdande roll. Däremot har man via ett forskningsprogram kring den kommunala ekonomin följt vad som hänt i och med införandet av det nya statsbidragssystemet.

Formerna för statens styrning ger olika effekter på kommunernas handlingsutrymmen. I Norge och England kan man säga att staten ger kommunerna en ekonomisk ram genom att staten lägger fast inkomsterna både via skatt och statsbidrag. Även om de inom de givna ekonomiska och andra ramar själva kan besluta om medlens användning.

I Norge beslutar Stortinget om nivån på kommunalskatten. Denna restriktion i kombination med att statsbidragen till 80 % betalas ut enligt principer som kommunen själv har svårt att påverka (generella), medför i praktiken att den kommunala handlingsfriheten begränsas.

I England kan förhållandena sägas vara likartade eftersom regeringen beräknar varje kommuns utgiftsbehov. Vid överskridanden utsätts kommunerna för sanktioner t ex minskade statsbidrag. Detta medför att staten i praktiken anger kommunernas ekonomiska ramar.

Även i Danmark ges kommunerna ekonomiska begränsningar. Statsbidragen där är till 100% generella, samtidigt som stat och kommun årligen träffar avtal om den kommunala expansionen. Under åren 1987-88 var dessa avtal dessutom förknippade med sanktioner för de kommuner som ökade avgifterna mer än avtalat.

Det är också intressant att notera att det är olika delar av centralmakten som får olika tyngd, mycket beroende på hur statsbidragen är konstruerade. Är bidragen specialdestinerade får de olika sakdepartementen (t ex social, utbildning) en central roll. Är statsbidragen däremot generella förskjuts tyngden till mer allmänna departement, såsom inrikesministeriet, kommundepartementet eller finansdepartementet. Sålunda har inrikesministeriet i Danmark och Finland samt kommundepartementen i Norge och England en stor betydelse för den kommunala ekonomin, uppföljningen och styrningen.

3 Statens styrning-uppföljning av kommunerna i Danmark

Organisation och uppföljning

Den kommunala självstyrelsen är grundlagsfäst i Danmark. I Danmark finns det 275 primärkommuner och 14 amtskommuner (landstingskommuner). Dessutom har två storstadskommuner även amtskommunala uppgifter. Till båda dessa kommuntyper sker det allmänna val, mandatperioden är 4 år.

De största utgiftsposterna för de danska primärkommunerna är social- och hälsovård samt undervisning. Motsvarande för amtskommunerna är sjukvård och socialvård.

Styrning-uppföljning av kommunerna

Staten utövar styrning av kommunernas ekonomi i Danmark. Detta sker via av riksdag och regering beslutade utgiftsramar som tidvis är förknippade med sanktioner för kommunerna. Dessutom har både primär- och amtskommunerna ett enhetligt system för budgetering och redovisning, vilket inrikesministeriet löpande får del av. Kommunerna har stor frihet att själva göra sina prioriteringar inom den beslutade ekonomiska ramen eftersom lagstiftningen oftast enbart anger generella mål.

I detta avsnitt följer en redogörelse för kommunernas ekonomiska förutsättningar och av den uppföljning som sker genom inrikesministeriets årliga nyckeltal.

Statsbidrag

Primär- och amtskommunerna får ett generellt bidrag från staten. Det infördes 1987. Sedan 1970-talet har kommunerna fått allt större del av statsbidraget i generella former. Tanken var att kommunerna skulle ges ett fullständigt ansvar för sina prioriteringar och beslut. Det senare innebär att kommunerna inte kan vältra över kostnader på någon annan.

Bidraget kallas för bloktilskud och fördelas efter skattekraft, dvs varje kommuns andel av bloktilskudet är proportionellt mot dess andel av skattekraften. Bloktilskudet för år 1989 omfattar ca 13 miljarder DKR för primärkommunerna och ca 15 miljarder DKR för amtskommunerna.

Att fördela bloktilskudet efter skattekraft innebär att de kommuner med störst skattekraft också får mest bidrag. Denna skevhet motverkas dels genom utjämning av utgiftsbehoven och skatter. Utjämningen av utgiftsbehoven är en inomkommunal angelägenhet. Varje kommuns utgiftsbehov, som räknas fram utifrån främst demografiska förhållanden, jämförs med det genomsnittliga utgiftsbehovet för alla kommuner. De kommuner som ligger över, dvs har större behov än genomsnittet, får 35% av mellanskillnaden. På motsvarande sätt får kommuner med lägre behov än genomsnittet avstå 35%. Skatteutjämningen finansieras av staten och innebär att staten utjämnar 52% av skillnaden mellan kommunens och Köpenhamnsområdets skattekraft.

Avtal

Regeringen träffar årligen avtal med de båda kommunförbunden om den kommunala sektorns ekonomi. För år 1989 har det avtalats om bl a följande:

Primärkommunerna

- oförändrad nivå på inkomstskatten
- nettoinvesteringarna skall ej överstiga 4,3 miljarder DKR
- nettodriftsutgifterna hålls på samma nivå som budgeterats för 1988.

Amtskommunerna

- den genomsnittliga inkomstskatten skall ej öka i förhållande till 1988
- nettoinvesteringarna skall ej överstiga 1,9 miljarder DKR
- driftsutgifterna hålls på samma nivå som budgeterats för 1988, med undantag för konsekvenserna för arbetstidsförkortningen.

Avtalet för 1989 är inte bindande för de enskilda kommunerna. De båda kommunförbunden, vilka är parter vid förhandlingarna, ser det dock som sin uppgift att övervaka att kommunerna håller sig inom ramen. Detta sker genom att förbunden kontinuerligt håller sig underrättade om utvecklingen i kommunerna.

För åren 1987-88 var däremot avtalet bindande för de enskilda primärkommunerna. Regeringen införde under dessa år sanktioner mot de primärkommuner som överskred de avtalade ramarna. Dessa kommuner fick deponera 85% av den överskridna summan på ett räntefritt konto på Danmarks Nationalbank under 4 år. Pengarna skall återbetalas efter dessa fyra år med en tredjedel varje år och under dessa tre år ges ränta motsvarande diskontot.

208 av 275 primärkommuner överskred sina ekonomiska ramar för år 1987 med totalt 1,2 miljarder DKR. För år 1987 överskred amtskommunerna ramarna med totalt 1,6 miljarder DKR, men för dessa fanns inga sanktioner.

Budget och redovisning

Sedan 1977 har samtliga primär- och amtskommuner ett enhetligt system för budgetering och redovisning. Detta gör det möjligt att sammanställa information om kommunernas ekonomi i sin helhet. Inrikesministeriet använder denna information för att kunna bedöma kommunernas ekonomi och utvecklingstendenser.

Dessa uppgifter om kommunerna ligger till grund för de årliga avtal som träffas mellan stat och kommun. Sanktionerna som infördes för 1987 och 1988 beräknas på de bokslutsuppgifter som inrikesministeriet får del av. Dessutom används de som grund för att publicera inrikesministeriets nyckeltal om kommuner.

Nyckeltal

Inrikesministeriet ger årligen ut publikationer med ett antal nyckeltal om både primär- och amtskommunerna. De källor som nyckeltalen bygger på är dels den ekonomiska redovisningen och budgetuppgifterna som kommunerna skickar in till inrikesministeriet. Dessutom bygger nyckeltalen på annan statistik som tas fram för olika ändamål främst av typen ekonomisk och befolkningsstatistik.

Nyckeltalen tas främst fram för inrikesministeriets egna behov. Uppgifterna är koncentrerade och ger en översiktlig bild av samtliga kommuner. För primärkommunernas del får uppgifterna plats på ett uppslag. Uppgifterna jämförs med genomsnittet för kommunerna inom amtet, huvudstadsområdet och riket. Det finns uppgifter inom åtta olika områden, nämligen:

- ❑ befolkning
- ❑ förvärvsfrekvens och arbetsmarknad
- ❑ skatter
- ❑ ekonomi och skatter
- ❑ barnomsorg

- utbildning och kultur
- äldreomsorg
- socialvård.

Uppgifterna för primärkommunerna publicerades första gången 1983. Uppgifterna anger olika typer av förhållanden samt styckkostnader för ett antal tjänster. Innehållet i inrikesministeriets nyckeltal för en dansk kommun finns i bilaga nr 2.

Inrikesministeriet tar även fram nyckeltal för amtskommunerna. Dessa publicerades första gången år 1986. Där publiceras data om samtliga amtskommuner, presentationen av nyckeltalen sker i tre olika avsnitt.

I den första avdelningen finns generella uppgifter om hela amtet som jämförs med genomsnittsdata från samtliga amt och storstadsområden.

Det finns där uppgifter inom nio områden, nämligen:

- befolkning
- arbetsmarknad och sociala förhållanden
- skatter
- ekonomi
- undervisning och kultur
- sjukhusen
- hälsotillstånd
- social- och hälsovård (amtet)
- social- och hälsovård (primärkommuner).

I den andra avdelningen finns i stort sett samma uppgifter men uppdelade på de i amtet ingående kommunerna.

I avsnitt tre, slutligen, finns uppgifter om sjukhusen inom amtet. Uppgifterna för respektive sjukhus jämförs med ett genomsnitt för gruppen, amtet och riket.

Innehållet i inrikesministeriets amtskommunala nyckeltal för en amtskommun finns i bilaga nr 3.

Dessa nyckeltal om kommunerna är utarbetade av inrikesministeriet i första hand för deras egna behov. Inrikesministeriet sänder dessutom ett exemplar av publikationen till samtliga primär- respektive amtskommuner. Detta har medfört att de fått viss uppmärksamhet ute i landet. Den användning den får där är främst att kommunerna får möjlighet till jämförelse med varandra och att eventuella avvikelser leder till djupare studier av den egna kommunala verksamheten.

Övrigt

Som ett intressant exempel på uppföljning och utvärdering kan nämnas den brukarundersökning som genomfördes under våren 1989. Brukarundersökningen innehöll två delar. Ena delen avsåg en urvalsundersökning liknande en tidigare genomförd undersökning. Den andra delen avsåg en intervjuundersökning av föräldrar i syfte att komma bakom urvalsundersökningens enkla svar. Intervjuundersökningen avsåg totalt 1 450 personer över 15 år. Resultaten av undersökningarna pekar mot att danskarna i stort sett är nöjda med skolan, även om man har kritik främst med avseende på skolans funktion som kunskapsförmedlare.

4 Statens styrning-uppföljning av kommunerna i Finland

Organisation och uppgifter

Den kommunala självstyrelsen är grundlagsfäst i Finland. I praktiken är den dock begränsad eftersom kommunerna pålagts en rad uppgifter via speciallagstiftning.

I Finland finns det främst två typer av kommunala organisationer

— primärkommuner ca 460 st
— kommunalförbund ca 400 st.

Finland saknar vår motsvarighet till landstingskommuner. Därför har kommunalförbunden blivit en mycket vanlig samarbetsform mellan de finländska kommunerna. Anledningen till det stora antalet kommunalförbund är att kommunerna ålagts uppgifter som de ej har resurser till att klara av självständigt. Kommunalförbunden kan antingen bygga på frivilligt samarbete kommunerna emellan eller vara obligatoriska.

Till primärkommunerna sker det allmänna val, mandatperioden är 4 år. Ledningen för kommunalförbunden utses av de kommuner som ingår i förbundet.

För kommunerna är utbildningsverksamhet och socialvård de mest resurskrävande verksamhetsområdena. För kommunalförbunden är den mest resurskrävande sektorn hälso- och sjukvården.

Styrning-uppföljning av kommunerna

I detta avsnitt följer en redogörelse av de viktigaste instrumenten för statens styrning av kommunerna. Dessa är avtal, statsbidrag och riksomfattande planer.

Avtal

Ett viktigt forum för samverkan mellan stat och kommun sker i Finland enligt förordning om delegation för kommunal ekonomi.

I paragraf ett och tre i denna förordning stadgas:

"§ 1
För planering av den kommunala ekonomin samt för nödig koordinering av denna planering med den totalekonomiska planeringen och planeringen av statshushållningen även som för bostadsfördelningen mellan staten och kommunerna samt eljest för handläggning av principiellt viktiga eller vitt bärande allmänna frågor som berör kommunalhushållningen finns i anslutning till ministeriet för inrikesärendena, såsom samarbets- och förhandlingsorgan mellan myndigheterna inom statens centralförvaltning och kommunernas centralorganisationer, en delegation för kommunal ekonomi.

§ 3
Delegationen åligger:
1) att utveckla planeringen av den kommunala ekonomin samt att koordinera denna planering med den totalekonomiska planeringen och planeringen av statshushållningen;

2) att främja utvecklandet av systemet för kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna;

3) att söka trygga vederbörliga förutsättningar för ordnandet av den kommunala ekonomins finansiering, bland annat i fråga om kreditfinansieringen;

4) att bereda stats- och kommunalhushållningens gemensamma arrangemang, vilka gäller skötseln och utvecklandet av den offentliga hushållningen; samt

5) att fullgöra övriga till delegationens verksamhetsområde hörande uppgifter, på uppdrag av ministeriet för inrikesärendena på deras eget initiativ eller efter förslag av delegationen.

För fullgörande av sina åligganden skall delegationen verkställa utredningar och göra utvecklingsprognoser samt ta initiativ, göra förslag och avgiva utlåtanden beträffande lagstiftningsreformer och andra arrangemang, som rör den kommunala ekonomin."

I enlighet med förordningens bestämmelser har de berörda parterna träffat ett avtal angående hur dessa förhandlingar skall föras. Ordföranden i denna delegation är finansministeriets statssekreterare.

I avtalet som träffats mellan parterna för år 1989 nämns bl a följande:

- att statsbidragen hålls på 1988 års nivå
- att staten ej kommer att medverka till att kommunernas kostnader ökar
- målet för kommunerna bör vara att skatten ej ökas
- kommunerna bör ej fatta nya beslut som ökar utgifterna
- kommunerna bör överväga att avgiftsbelägga vissa avgiftsfria tjänster.

Avtalet är inte förknippat med några sanktioner för kommunerna vilket medför att det inte är ovanligt att kommunerna bortser från dess rekommendationer och mål. Under 1988 höjde ca 100 kommuner kommunalskatten, trots att även då en oförändrad nivå rekommenderades. Det har även förekommit att något av (de tre) kommunförbunden hotat hoppa av ett gällande avtal samt vid ett annat tillfälle aviserat att de ej kommer att skriva på avtalet.

Statsbidrag

Enligt 1988 års budget täcktes kommunernas totalutgifter till 22,5% med statsbidrag, av dessa fördelas ca 80% enligt det s k bärkraftsklassificeringssystemet. Statsbidrag till kommunerna utgör ca 25% av den totala statsbudgeten.

Bärkraftsklassificeringssystemet infördes år 1969 och har därefter genomgått flera förändringar. Systemet syftar till

att garantera alla kommuner möjlighet att upprätthålla en viss grundservice.

Bärkraftsklassificeringen innebär att kommunen får olika mycket av sina kostnader täckta via statsbidrag. Systemet innebär att kommunerna fördelas på 10 klasser. Till klass 1 hör de kommuner som anses behöva mest statsbidrag och till klass 10 de som anses behöva minst. Statsbidragen är graderade i % av kostnaderna för hälso- och socialväsendet, grundskolor, bibliotek och yrkesläroanstalter.

Enligt nedanstående tabell kan det avläsas hur stor del av kostnaderna som täcks av statsbidraget beroende på i vilken klass respektive kommun placeras.

Tabell 4:1 Bärkraftsklass och statens andel i procent

Bärkrafts-klass	*Hälso- och socialväsendet*	*Grundskolor, bibliotek, yrkesläroanstalter*
1	64	86
2	60	82
3	56	78
4	52	74
5	49	70
6	46	66
7	43	62
8	40	59
9	37	55
10	31	51

Arbetet med att placera kommunerna i klasser sker i en speciell kommission. Kommissionen är utsedd av regeringen speciellt för detta ändamål. Denna kommission leds av inrikesministeriet. Kommissionen har representation från följande organ:

- inrikesministeriet
- finansministeriet
- undervisningsministeriet
- social- och hälsovårdsministeriet
- statistikcentralen
- de tre olika kommunförbunden.

Bärkraftsklassificeringskommissionen omprövar årligen kommunernas placering i de olika klasserna. För år 1989 fick 13 kommuner sänkt bärkraftsklass (dvs ökade statsbidrag).

Kommunen placeras i en bärkraftsklass som är ett steg lägre eller högre än den klass som fastställdes för det föregående året, om kommunen på basis av de faktorer som mäter dess ekonomiska bärkraft bedöms vara i en svagare eller starkare ställning än de andra kommunerna i samma bärkraftsklass. En kommuns bärkraftsklassificering kan inte ändras mer än ett steg uppåt eller ett steg nedåt per år.

Vid bedömning av en kommuns ekonomiska bärkraft beaktas främst:

- skattekraft, dvs antalet skatteören per invånare
- utgiftsbehov, driftsutgifterna för hälsovården, socialväsendet och bildningsväsendet i kommunen
- kostnadsskillnader som föranleds av skärgård, tätortsstruktur, spridd bosättning, produktion eller bekostande av regional service, tvåspråkighet eller någon därmed jämförbar faktor
- arbetslöshet, förändringar i kommunens befolkningsstruktur eller i utvecklingen av kommunens näringsliv.

Av följande tabell framgår kommunernas och invånarantalets fördelning på de olika bärkraftsklasserna för år 1988 och 1989.

Tabell 4:2 Fördelning av antal kommuner och invånare i olika bärkraftsklasser

BKK	*Kommuner 1988*	*Invånare 1988*	*%*	*Kommuner 1989*	*Invånare 1989*	*%*
1	152	660 625	13,4	151	656 346	13,3
2	75	446 660	9,1	78	449 374	9,1
3	52	301 464	6,1	53	281 290	5,7
4	82	518 831	10,5	79	545 585	11,0
5	37	657 057	13,4	38	657 062	13,3
6	38	827 234	16,8	35	799 351	16,2
7	12	261 456	5,3	13	286 175	5,8
8	8	565 790	11,5	9	590 445	12,0
9	2	30 982	0,6	1	10 704	0,2
10	3	655 673	13,3	3	662 347	13,4
Totalt	461	4 925 772	100,0	460	4 938 679	100,0

Vid arbetet med att pröva kommunernas placering i bärkraftsklasser har kommissionen till sitt förfogande uppgifter från statistikcentralen. Dessa uppgifter består främst av kommunernas bokslutsuppgifter kompletterade med information från berörda kommuner. Kommissionens beslut kan överklagas till högsta förvaltningsdomstolen.

Planer

Ett viktigt instrument för statens styrning och uppföljning av kommunernas utveckling är den riksomfattande planen för social- och hälsovården.

Enligt lag stadgas att regeringen årligen i samband med budgetpropositionen skall godkänna planen för social- och hälsovården för de kommande fem åren.

Det stadgas vidare att planen skall innehålla:

- de allmänna mål som skall uppställas för social- och hälsovården;
- anvisningar om ny verksamhet och därmed jämförbara betydande ändringar av verksamheten;
- årliga förteckningar över de projekt som skall genomföras eller vilka skall inledas och vilkas totalkostnader är

betydande samt kalkyl över kostnaderna och statsandelarna;

- utredningar över de ändringar som årligen sker i personalens storlek samt om grunderna för den regionala fördelningen av ökningen samt
- beräkningar av beloppen av de statsandelar som skall betalas för driftskostnaderna.

Samtliga kommuner skall årligen utarbeta femåriga planer. Dessa bedöms sammantaget för hela landet och fastställs av regeringen. Den fastställda planen utgör ramen för den enskilda kommunens realiseringsplan. I realiseringsplanen skall kommunen ange vilka arrrangemang som behövs i kommunen eller kommunalförbundet för att uppnå de mål som ställts i de riksomfattande planerna. Planen skall därefter fastställas av länsstyrelsen. Huruvida planens intentioner förverkligats eller inte är förknippat med vissa problem att mäta. I varje plan görs dock ett försök att utvärdera den föregående planen. Dessutom är kommunernas förverkligande av realiseringsplanen kopplat till utbetalning av statsbidrag.

5 Statens styrning-uppföljning av kommunerna i Norge

Organisation och uppgifter

I Norges grundlag saknas stadgande om kommunalt och fylkeskommunalt självstyrelse. Det är stortinget som formellt via lagstiftning beslutar om vilka uppgifter kommunerna skall handha. Kommunernas makt kan därför ses som delegerad statsmakt, även om man kan hävda att självstyrelsen i praktiken är lika etablerad som i övriga nordiska länder.

I Norge finns det 448 primärkommuner och 19 fylkeskommuner (18+Oslo). Fylkeskommunerna motsvarar våra landstingskommuner. Till båda dessa kommuntyper sker det allmänna val, mandatperioden är 4 år.

Statsbidragen till kommunerna utgör ca 15 % av statens totala utgifter för år 1989.

För de norska primärkommunerna är undervisning och social omsorg de största utgiftsposterna, Motsvarande för fylkeskommunerna utgörs av sjukvård och undervisning.

Styrning-uppföljning av kommunerna

Statens styrning av kommunerna i Norge sker främst via lagstiftning och angivande av ekonomiska styrmedel. Den statliga tillsynen sker främst via fylkesmannen, en i varje fylke. Fylkesmannen motsvarar länsstyrelsen. Fylkesmannen har till uppgift att vara den centrala statsförvaltning-

ens representant i fylket. Han har även till uppgift att utöva kontroll över kommunala beslut i den meningen att de tillkommit på lagligt sätt och att de ligger inom ramen för kommunernas kompetens.

I detta avsnitt följer en redogörelse för kommunernas ekonomiska förutsättningar som nästan helt anges av staten. Något egentligt system för uppföljning som snabbt ger regeringen och stortinget signaler om hur verksamheten utvecklas inom de viktigaste kommunala sektorerna är inte lika utvecklat som i exempelvis Danmark.

Statsbidrag

Reglerna för statsbidrag till de norska kommunerna ändrades radikalt den 1 januari 1986. Förändringen gällde både primär- och fylkeskommuner. Tidigare utgick ca 120 olika typer av bidrag till den kommunala sektorn. De tidigare statsbidragen har ersatts till ca 82 % med ett antal driftsbidrag som går till olika sektorer och ett generellt bidrag. Systemet kallas för Nytt intäktssystem för kommuner och fylkeskommuner.

Detta statsbidrag till kommunerna koncentreras på utjämning av:

1. Skattekraften, eftersom samma skattesats ger olika intäkter beroende på främst förvärvsfrekvens och lönenivå. Varje kommun garanteras en viss procentnivå av den genomsnittliga skattekraften.

2. Kostnadseffekterna av befolkningssammansättning och av andra opåverkbara kostnadsskillnader. Båda dessa faktorer påverkar kostnaderna för en given servicenivå.

En viktig strävan bakom omläggningen av statsbidragsreglerna är principen om jämlikhet mellan medborgarna oavsett vilken kommun vederbörande bor i. Tanken är att varje medborgare skall få samma service för samma uppoff-

ring, dvs kommunalskatten. Norge har enligt lag en högsta nivå på kommunalskatten, f n 21 %. Detta har lett till att alla kommuner har samma skattenivå.

En annan viktig princip är att prioriteringarna skall göras lokalt. Statsbidragen som beräknas för varje sektor är ej bundna till dessa, dvs kommunalpolitikerna kan besluta om medlens användning inom de lagar som gäller.

Stortinget beslutar om den totala nivån beträffande kommunernas inkomster (med några undantag) och den lokala nivån gör prioriteringarna inom den centralt beslutade ramen.

För år 1989 omfattar statens bidrag till kommunerna 46,7 miljarder NKR. Av dessa utgör 38 miljarder NKR överföringar inom ramen för det s k intäktssystemet. Intäktssystemet är benämningen på det norska statsbidragssystemet till kommunerna. Dessa 38 miljarder NKR fördelar sig enligt följande på olika sektorer - inom parentes anges den relativa förändringen i förhållande till föregående år. Av vilket framgår att samtliga områden fått åtminstone någon ökning.

Tabell 5:1 Fördelning av statsbidragen och förändring sedan föregående år (procent)

Primärkommuner totalt:	51 (3,9)
därav Grundskolan	11,6 (1,8)
Hälso- och socialtjänst	29,5 (6,0)
Kultur	0,4 (3,4)
Generellt	9,5 (0,4)
Fylkeskommuner totalt:	49 (5,6)
därav Gymnasieskolan	10 (3,8)
Sjukvård	20 (5,1)
Samfärdsel	8 (3,8)
Generellt	11 (9,8)

Anledningen till att man inte ville införa ett generellt bidrag till kommunerna (vilket föreslogs av den utredning

som föregick ändringen av statsbidragen) var att regeringen och stortinget genom sektorsindelningen kunde markera sina prioriteringar. Prioriteringarna som görs centralt är dock inte bindande för kommunerna eftersom kommunerna kan göra egna prioriteringar bara det sker inom den ram lagarna ger. För år 1989 har stortinget prioriterat sjukvården och socialtjänsten (ökning med 5,1 resp 6,0 %) vilket är en markering från centralmakten som även bör följas upp lokalt. Men som sagt, kommunerna har full frihet att göra sina egna prioriteringar.

Den uppföljning som sker av kommunal verksamhet avser främst verksamhetsstatistik. Som tidigare nämnts har omläggningen av statsbidragen följts inom ramen för ett forskningsprogram kring kommunernas ekonomi. Forskare har belyst effekter på central och lokal nivå.

Trots stortingets prioriteringar i samband med fastlägganden av ramarna för respektive sektor är dock statens främsta styrmedel de olika speciallagar som finns för olika områden.

Övriga statsbidrag

För år 1989 är det ca 18 % av statsbidragen som ligger utanför det s k intäktssystemet. Dessa medel är specialdestinerade och går främst till forskning och utveckling, investeringar och barnomsorgen. Det är inom ramen för dessa medel som stortinget direkt kan stimulera vissa verksamheter, om kommunernas handlande bedöms som alltför långsamt och trögt.

Det var tidigare planerat att statsbidragen till barnomsorgen skulle bli en del i det s k intäktssystemet fr o m 1989. Men detta har skjutits framåt på obestämd tid. Orsaken till att statsbidragen till barnomsorgen fortfarande finns utanför systemet är en önskan att kunna styra och kontrollera den fortsatta utbyggnaden av barnomsorgen.

Övrigt

Under åren 1986-87 bedrev forbruker- og administrasjonsdepartementet (ansvarar för barnomsorgen) en riksomfattande kampanj med syfte att stimulera kommunernas utbyggnad av barnomsorgen. Under kampanjen rangordnades samtliga primärkommuner fylkesvis angående behovstäckningen inom barnomsorgen. Vid det tillfället fick samtliga kommuner möjlighet att jämföra sig med varandra, vilket det för övrigt finns dåliga möjligheter till. Dessa "rankinglistor" fick stor uppmärksamhet. Samtidigt reste ett antal kända politiker runt i landet och propagerade för ökad satsning på barnomsorgen. Denna kampanj har resulterat i att utbyggnaden av barnomsorgen har fördubblats från 4 000 platser till 8 000 platser/år.

Inom de olika sektorerna såsom socialtjänst och utbildning samlas med jämna mellanrum in olika typer av verksamhetsdata. Det mesta av denna insamling och databearbetning utförs av Norges statistiska centralbyrå. Inom utbildningsområdet kommer denna statistik till departementet inom ca 6 månader. För socialstatistiken tar det längre tid, ca 1,5-2 år innan den publiceras, vilket upplevs som ett problem på socialdepartementet i Oslo.

6 Statens styrning-uppföljning av kommunerna i England

Detta avsnitt behandlar i första hand förhållandena i England. De andra länderna i Storbrittanien dvs Wales, Skottland och Nordirland, behandlas inte.

Organisation och uppgifter

Det engelska kommunala självstyret är inte som i Sverige skyddat enligt grundlagen. Centralmakten har därmed befogenhet att besluta om kompetensen för enskilda eller samtliga kommuner. Vilket hände när t ex Greater London Council togs bort. Greater London Council var en kommun för hela Londonområdet, trots att det där fanns ett antal mindre kommuner. När storkommunen togs bort fick de mindre kommunerna ökad kompetens. Den kommunala kompetensen för kommunerna i England är därför mer att betrakta som delegerad statsmakt.

Den engelska lokalförvaltningen är inte likformig. Det finns olika typer av kommuner och nivåer. Vissa delar av landet kan endast räknas till en kommunnivå andra till två eller tre.

I England finns det totalt 405 kommuner. Dessa fördelar sig på de olika kommuntyperna enligt följande:

- County Councils, vilka finns inom de s k "Non-Metropolitan" områdena (39 st).
- Borough och District Councils som finns inom en county council (296 st).

❑ Borough och District Council som finns inom de s k "Metropolitan" områdena, storstadsområden, (69 st).

Inom dessa områden fanns det tidigare överordnade organ vilka kallades Metropolitan County Council (6 st) och Greater London Council (GLC). Dessa togs bort 1986.

Det fanns också tidigare ett direktvalt skolfullmäktige i London men detta kommer dock att avskaffas 1990. Denna organisation av skolverksamheten i Storlondon är mer att betraktas som en tillfällig inrättning eftersom Greater London Council tidigare hade ansvaret för utbildningen.

Dessutom finns det 19 kommunalförbund och ca 7 500 s k grannskapsfullmäktige vilka kallas "Parish/town council".

Det sker allmänna val till dessa organ, med undantag för kommunalförbunden, mandatperioden är 4 år.

Den utan tvekan viktigaste uppgiften för de engelska kommunerna är att ansvara för den grundläggande utbildningen. Därefter är social service, socialförsäkringsutgifter och polisväsendet stora utgiftsposter inom den kommunala verksamheten. Av de olika kommuntyperna tar County Councils i anspråk ca 46 % av den kommunala sektorns samlade resurser. Sjukvården i England har ett statligt huvudmannaskap.

Styrning-uppföljning av kommunerna

I detta avsnitt följer en redogörelse för kommunernas ekonomiska förutsättningar och den mycket medvetna styrning som förekommer av den kommunala sektorn. Noteras bör särskilt de stora förändringar som inträffar den 1 april 1990.

Ekonomi

Den kommunala sektorns ekonomi kommer att förändras den 1 april 1990. T o m den 31 mars 1990 får kommunerna i genomsnitt sina inkomster enligt följande:

Tabell 6:1 Kommunsektorns ekonomi (procent)

Statsbidrag	50
därav till: speciella ändamål	15
generella	35
Fastighetsskatt, nivån beslutar kommunen om	25
Företagsskatt, nivån beslutar kommunen om	25

Regeringen i London har och har haft ambitionen att begränsa kommunernas utgifter, åtminstone till en nivå där ökningen motsvarar inflationen. Detta sker bl a genom att statsbidragen minskas om kommunen ökar sina utgifter mer än önskvärt. Effekten av detta har varit att en del kommuner höjde den kommunala fastighetsskatten för att motverka bidragsbortfallet. Regeringen ingrep då genom att införa möjligheten att sätta tak på kommunalskatten s.k. "rate capping". Det betyder att kommunministern - the Secretary of state for the Environment - har rätt att besluta om nivån på kommunernas fastighetsskatt både generellt och selektivt. Den generella befogenheten har dock ej använts, medan den selektiva har använts ett flertal gånger.

Reglerna för denna "rate capping" är diffusa och bestäms från fall till fall. Syftet är dock att strama åt expansiva kommuner. Möjligheten att via "rate capping" begränsa kommunernas inkomster infördes 1985 och varje år har ett antal kommuner blivit föremål för detta. Kommunernas ekonomi och utgiftsnivå följs noga av kommundepartementet "Department of Environment". Där finns det totalt 4 000 anställda. Ca 150 av dessa har till uppgift att kontrollera kommunernas ekonomi och ge eventuella förslag till sanktioner. Den kontroll dessa tjänstemän på departementet utför är enbart av ekonomisk art, de kontrollerar ej innehållet i verksamheten.

Förutsättningarna för kommunernas ekonomi ändras den 1 april 1990. Inkomstbilden kommer då att i genomsnitt se ut enligt följande:

Tabell 6:2 Kommunsektorns ekonomi efter 1990 (procent)

- Statsbidrag, generella	50
- Kommunavgift "community charge", nivån bestäms av kommunen, betalas av alla över 18 år med vissa undantag	25
- Företagsskatt, nivån beslutas av staten	25

Samtliga statsbidrag till kommunerna blir i framtiden generella. Nivån på bidraget avgörs främst på grundval av ett antal demografiska faktorer och av regeringens uppfattning om vad den enskilda kommunen bör spendera. Möjligheten att minska statsbidragen för de kommuner som har för höga utgifter, försvinner i samband med denna reform. Syftet med förslaget är att skapa ett större lokalt ansvar för utformningen och prioriteringar.

Kommunavgiften "Community charge" ersätter fr o m den 1 april 1990 fastighetsskatten. Avgiften betalas av alla som fyllt 18 år, med vissa undantag, främst studerande. Syftet med reformen är främst att en större andel bland medborgarna bör betala skatt. F n betalar enbart fastighetsägarna skatt till kommunen, oavsett hur många som bor i huset. Beslutsfattarna i London hoppas att invånarnas krav på ökad kommunal service blir mer relaterad till vad det kostar om fler är med och betalar. Den nya kommunavgiften bör även öka deltagandet i de kommunala valen som f n i genomsnitt är ca 35 %. Den nya kommunavgiften beräknas i genomsnitt bli 250 pund per betalande invånare. Men regeringen kan komma att även där gå in med sanktioner mot de kommuner som genom ett högre utgiftsuttag åstadkommer en icke önskvärd utgiftsökning.

Reglerna för företagsbeskattning kommer att ändras den 1 april 1990. F n betalar företagen skatten till respektive

kommun i form av fastighetsskatt. I framtiden skall skatten betalas till staten som fastställer nivån på skatten. Denna får inte öka snabbare än inflationen. En effekt av den nya företagsbeskattningen tillsammans med en ny värdering av fastigheterna är att företagsskatten kommer att öka i londonområdet och sjunka i nordengland. Pengarna som företagsskatten ger kommer staten därefter att dela ut till kommunerna med syfte att få en utjämning mellan kommunerna. Systemet beräknas vara helt genomfört efter fem år.

Övrigt

De olika departementen har för sina egna behov byggt upp databaser, vilket ger dem möjlighet att följa upp verksamheten inom sina respektive områden. Dessutom har de olika förvaltningsområdena egna inspektörer, dvs department of Health har ett antal socialinspektörer och department of Education and Science har ett antal skolinspektörer. Dessa inspektörer har till uppgift att rapportera till centralmakten om den direkta verksamheten. Inspektörerna är placerade i olika distrikt i olika landsdelar.

Inom department of Education and Science finns det ca 2.500 anställda. Av dessa är ca 30 % s k inspektörer och har till uppgift att bevaka skolverksamheten ute i landet.

I England finns en tendens att förändringar inom den offentliga sektorn medför en maktförskjutning från kommunerna till regeringen. Regeringen beslutar t ex om hur kommunerna skall organisera sin verksamhet. Som exempel kan nämnas att kommunernas skolbudget skall fördelas till drygt 90 % efter antal elever. Samtidigt har man slopat upptagningsområdena inom kommunen. Effekten är avsedd att ge skolor med god kvalitet möjlighet att attrahera fler elever och därmed få större resurser. Det omvända gäller för skolor med dålig kvalitet.

Det har också införts en möjlighet för skolorna att bli självständiga gentemot kommunen. Denna möjlighet ges respektive skola om en majoritet av föräldrarna önskar detta. Ett sådant beslut medför att de får sina statsbidrag direkt från staten och inte längre via kommunen. I de aktuella fallen anger staten dessutom hur stort kommunbidrag skolan skall få, vilket i princip betyder att dessa skolor får en självständig ställning gentemot kommunen. I vilken omfattning denna möjlighet kommer att utnyttjas är svårt att bedöma.

En annan nyhet som på sikt kan påverka kommunernas verksamhet är deras skyldighet att begära in anbud. Detta gäller i första hand tekniska tjänster som vägunderhåll, städning, mathållning m m. Kommunen måste ta lägsta anbud, men kan första året ta hänsyn till avvecklingskostnader.

Olika organ av betydelse för styrning-uppföljning

Det finns ett antal organ som har betydelse för styrning, kontroll, uppföljning, utveckling eller bevakning av de engelska kommunerna.

De viktigaste är:

- CCLGF, The Consultative Council for Local Government Finance
- De olika kommunförbunden
  Association of County Councils
  Association of District Councils
  Association of Metropolitan Authorities
  London Boroughs Associaltion
  Association of London Authorities
  Audit Commission

CIPFA - The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy
LAMSAC - Local Authorities Management Services and Computing Committee
LGTB - Local Government Training Board
INLOGOV - Institute of Local Government Studies
Local Government International Bureau.

CCLGF, The Consultative Council for Local Government Finance är ett viktigt forum för att diskutera förhållandet mellan stat och kommun. I CCLGF ingår representanter från de departement som är involverade i kommunernas verksamhet och representanter från de olika kommunförbunden.

Inom CCLGF förs det bl a förhandlingar om:
- nivån på kommunernas utgifter
- nivån på statsbidragen till kommunerna
- politiska initiativ om kommunernas ekonomi

Arbetet i CCLGF sker under ledning av kommunministern - the Secretary of state for the Environment. CCLGF har möten ca 6 ggr/år, men det mesta av arbetet sker i olika former av arbetsgrupper bestående av tjänstemän. Trots de förhandlingar som förs i CCLGF står det regeringen fritt att fatta besluten som den önskar.

Audit commission som bildades 1983, är ett fristående organ för kommunal revision. Kommunerna är skyldiga att anlita kommissionen för sina revisorstjänster. Kommissionen leds av en styrelse med representation från olika samhällssektorer såsom näringsliv, kommunsektorer, fackliga organisationer och revisionskunniga. Kommissionen finansieras med avgifter som kommunerna betalar för revisionen. Audit commission svarar för revision i samtliga kommuner i England och Wales. Till sitt förfogande har kommissionen ca 600 distriksplacerade revisorer, ca 35 % av dem som anlitas tillhör privata revisionsbyråer.

Revisionens uppgifter och organisation regleras i en förordning, Local Government Finance Act 1982. Revisionen har två huvuduppgifter. För det första svarar kommissionen för redovisningsrevision dvs om redovisningsskyldigheten fullgörs enligt de krav som finns angivna i lag. För det andra har kommissionen till uppgift att bedöma effektiviteten i verksamheten samt att ge förslag till förbättringar. Dessa förvaltningsrevisionsprojekt har ofta benämningen "Value for money studies".

Även kommunerna har ett lagstadgat ansvar att tillvarata sina resurser på ett ekonomiskt, effektivt och rationellt sätt. Kommissionen utarbetar årligen en s k utgiftsprofil för varje kommun. Denna kommunprofil innehåller uppgifter om både verksamheten och ekonomin. Dessa s k kommunprofiler utarbetas med hjälp av de uppgifter CIPFA - The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy - med jämna mellanrum samlar in från kommunerna. Alla uppgifter för kommunen jämförs med genomsnittet för likartade kommuner. Alla kommuner placeras i kommungrupper. Varje grupp består av ett antal likartade kommuner. Kommissionens kommunprofiler är väl kända ute i kommunerna. Dessa jämförelser anses vara ett viktigt verktyg vid planering och analys av den egna verksamheten. De kan ibland fungera som en varningssignal och därmed utgöra startpunkten för att kommunen gör djupare analyser. Kommunprofilen leder därmed till att avvikelser uppmärksammas och eventuella åtgärder vidtas.

Innehållet i kommunprofil ges i bilaga 5.

Kommissionen gör årligen ett antal fördjupade studier inom olika förvaltningsområden. Granskningsområdena fastläggs av styrelsen. Några av de områden som studerades 1986 var utbildning, bostäder, fritidsaktiviteter, bibliotek och social service. En begränsad del av kommunerna ingår i dessa studier. Planeringen av varje sådant fördjupningsprojekt är omfattande. En s k kommunprofil tas fram

inom varje granskningsområde, vilken bygger på befintlig statistik. Uppgifterna används som indikatorer i de fortsatta studierna på fältet. Tillsammans med olika verksamhetsföreträdare inom de specialstuderade områdena utarbetas därefter "mallar" för granskningens genomförande. Dessa "mallar" är standardiserade anvisningar för hur granskningen skall genomföras. När anvisningarna är klara startar utbildningen av samtliga inblandade revisorer inom respektive granskningsområde.

Jämförelser mellan kommuner får ett betydande utrymme i dessa specialgranskningar. Dessa kommunspecifika granskningsstudier sammanfattas i en rikstäckande rapport av Audit Commission. Till detta utarbetas även ett informationsblad som övergripande beskriver iakttagelser och förslag till förbättringar. Samtliga kommuner får del av dessa rapporter. Vid presentationen av vissa granskningsprojekt redovisas goda exempel från olika kommuner. Tanken är att dessa exempel skall kunna användas i den enskilda kommunen för att bl a öka intresset för förändringar.

Trots den statliga regleringen har kommissionen en självständig ställning. Vilket bl a har kommit till uttryck då kommissionen vid några tillfällen kritiserat regeringen för olika åtgärder som påverkat kommunernas ekonomi.

CIPFA, The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, är en ideel organisation med ca 1000 medlemmar. Medlemmarna utgörs främst av högre chefer i engelska kommuner. CIPFA bildades 1885 och organisationen sanktionerades av staten 1959 genom den offentliga tyngd som en s k Royal Charter ger.

CIPFA har *ett* engagemang inom flera områden. Dess huvudsakliga funktion är att utveckla kompetens och metoder för ekonomisk styrning och ledning inom den offentliga sektorn. Institutet bedriver även en hel del forsk-

ningsaktiviteter. CIPFA investerar också stora resurser i olika databaser, vilket sker i samverkan med kommunerna.

CIPFA ger också råd till Audit Commission och till kommunerna om hur redovisningen skall ordnas. Ett stort antal rapporter publiceras inom samtliga kommunala verksamhetsområden.

CIPFA publicerar årligen nyckeltal för de olika kommunala verksamhetsområdena för samtliga kommuner. Uppgifter om samtliga kommuner finns samlade i publikationen, "Local Government Comparative Statistics". Nyckeltalen är 167 till antalet, 90 av dessa belyser det faktiska utfallet. Resterande är nyckeltal som grundar sig på planer, budgetar och trendframskrivningar. Nyckeltalen är oftast av övergripande karaktär och används främst på central nivå i kommunerna. I bilaga 4 finns redogörelse för innehållet i denna statistik.

En annan rapport som är intressant i detta sammanhang är "Local Government trends". Den beskriver den kommunala utvecklingen samlat och för varje verksamhetsområde. Publikationen får en hel del uppmärksamhet, bl a i den engelska pressen.

LAMSAC, Local Authorities Management Services and Computing Committee, är ett företag som ägs av kommunförbunden. LAMSAC erbjuder kommunerna olika typer av konsulttjänster i frågor om effektivitet, produktivitet, ledningsfrågor och ADB.

LGTB, Local Government Training Board ägs av kommunförbunden och som sysslar med utbildning av medlemskommunernas förtroendevalda och anställda.

INLOGOV, Institute of Local Government Studies, finns vid universitetet i Birmingham. Institutet bedriver forsk-

ning om ledningsfrågor, ekonomi, planering och beslutsfattande. Även relationerna mellan stat och kommun har uppmärksammats.

Local Government International Bureau, drivs gemensamt av de olika kommunförbunden. Byrån har till främsta uppgift att:

- informera på internationell nivå om Storbritanniens ståndpunkter i olika typer av kommunala frågor
- medvetandegöra kommunerna om olika internationella förhållanden och händelser som kan påverka dem
- medverka till erfarenhetsutbyte mellan kommuner i olika länder.

7 Några slutsatser

Som framgått av länderbeskrivningarna hänger uppföljning och utvärdering intimt samman med formerna för statens styrning av kommunerna.

De olika ansatser respektive land har valt för sin uppföljning och utvärdering har sin grund i såväl institutionella förhållanden som formerna för statens styrning. Detta medför att några färdiga lösningar knappast kan importeras utan att de studerade länderna främst får fungera som inspiratörer och idégivare i arbetet med att utveckla uppföljning och utvärdering av kommunal verksamhet i Sverige.

Vår studie visar att övergången till någon form av målstyrning leder till att uppföljning och utvärdering ägnas ökad uppmärksamhet på central statlig nivå. Vi skall i det följande göra en åtskillnad mellan uppföljning och utvärdering.

Med uppföljning avses att beskriva och mäta ett prestationsflöde och ställa detta i relation till resursförbrukningen. Uppföljning kräver en utbyggd verksamhetsstatistik och kostnadsredovisning. Uppföljning brukar ske fortlöpande och fungerar främst som ett signalsystem. Analyser av oväntade avvikelser får oftast ske i andra former.

Utvärdering av en verksamhet är oftast mer komplex än uppföljning. Utvärdering avser effektiviteten i verksamheten och här måste resultaten och effekterna mätas och värderas utifrån olika utgångspunkter. Utvärdering behö-

ver inte alltid vara heltäckande och ge svar på alla frågor. Utvärdering kan ske med olika ansatser och sammantaget ge en god bild av effektivitet, kvalitet etc.

I Danmark, med generella statsbidrag och starka inslag av målstyrning, har staten ett uttalat behov av fortlöpande uppföljning av den kommunala sektorn. Detta av två skäl. Dels för att kunna följa den kommunala ekonomin i relation till samhällsekonomin. Dels för att kunna göra jämförelser mellan kommuner och följa prestations- och kostnadsutvecklingen inom olika verksamhetsområden. Uppföljningen bygger på ett standardiserat redovisningssystem som kommunerna är skyldiga att använda, tillsammans med en aktuell verksamhetsstatistik.

I Finland, med i stort sett uteslutande specialdestinerade statsbidrag, har staten satsat mindre på olika former av uppföljning.

Dessutom är statsbidragen inom hälso- och sjukvården liksom inom socialområdet knutet till av statsmakterna fastställda riksomfattande planer, vilket gör att staten har ett samlat grepp om resursförbrukningen inom den kommunala sektorn.

I Norge genomfördes den 1 januari 1986 en omläggning av statsbidragen till kommunerna. Tidigare utgick ett stort antal specialdestinerade statsbidrag, som numera ersatts med fyra sektorsbidrag. Kommunerna får fritt disponera statsbidragen inom givna regelsystem. Uppföljningen görs främst via olika former av verksamhetsstatistik kompletterad med kommunal finansstatistik.

I England har kommunerna avsevärt mindre självständighet jämfört med de nordiska länderna. Regeringen kan i detalj styra kommunernas handlande, t ex tvång att infordra anbud för vissa verksamheter. Samtidigt har regeringen främst haft intresse av att hålla tillbaka kommunernas utgifter. Regeringen har i detta sammanhang bl a använt

den information som Audit Commission och The Chartered Institute for Public Finance and Accountancy (CIPFA) tillhandahåller om kommunernas utgifter och utgiftsbehov. Utvärdering av kommunal verksamhet görs främst av det fristående Audit Commission i deras "value for money" studier.

I Sverige pågår arbete med att utveckla uppföljningen från ett sektorsperspektiv, dvs informationen avser utvecklingen inom en sektor. Det uppdrag regeringen gett socialstyrelsen om att utreda informationsstrukturen m m inom socialtjänsten och den utredning (Dir 1988:28) regeringen tillsatt för att utreda informationsstrukturen m m för hälso- och sjukvården är exempel på detta. De båda utredningarna skall för respektive sektor utarbeta förslag till en gemensam informationsstruktur som kan tillgodose såväl statens som huvudmännens behov av underlag för styrning, uppföljning och utvärdering.

Uppdraget och direktiven innebär risk för att arbetet blir alltför omfattande och tidskrävande. Att inom ett och samma utredningsarbete rymma informationsbehov för både uppföljning och utvärdering är svårt, även om arbetet etappindelas. Informationsbehovet för att skapa väl fungerande uppföljningssystem bör enligt vår uppfattning prioriteras.

Riksdagen har nyligen tagit ställning till hur formerna för statens styrning av grundskolan bör förändras. Därmed aktualiseras också frågan om hur statens behov av information för fortlöpande uppföljning kan tillgodoses. I propositionen aviseras en utredning som skall analysera behovet och utformningen av ett bättre informationssystem för skolan och vuxenutbildningen. Det finns enligt vår uppfattning skäl att i ett första steg överväga vilka olika typer av resultatmått staten kan behöva ha tillgång till.

Uppföljningen kan också utgå från ett helhetsperspektiv där intresset är riktat mot att kunna följa en kommuns hela verksamhet och göra jämförelser mellan kommuner. Som exempel kan tas Danmark där regeringen via de s k nyckeltalen kan följa utvecklingen i kommunerna. Nyckeltalen tas fram årligen och ger regeringen möjlighet att följa utvecklingen såväl inom olika sektorer som mellan kommuner. Nyckeltalen bygger på en genomförd enhetlighet av den kommunala redovisningen och enhetligt definierade resultatmått.

Liknande jämförelser görs även i Sverige. Kommunförbundet har i två studier publicerat jämförelser mellan kommuner. I "Vad kostar verksamheten i din kommun jämfört med andra kommuner?" och "Att jämföra kommuner - går det?" görs olika jämförelser av kommunerna. Det framgår av studierna att det finns vissa svårigheter att få fram jämförbara kostnads- och prestationsmått.

Vi anser att centrala statliga organ - i likhet med regeringen för Danmarks del - har anledning att mer än idag engagera sig i och ta initiativ till utvecklingsinsatser för att göra jämförelser möjliga. Det finns därför enligt vår uppfattning skäl att överväga vilket behov staten har att få tillgång till någon form av resultatmått som i likhet med de danska nyckeltalen gör det möjligt att överskådligt och fortlöpande jämföra kommuner med varandra.

Som nämnts ovan kan utvärdering ske med olika ansatser. Bland de studerade länderna finns exempel på olika ansatser som skulle kunna användas i Sverige:

❑ Den danska brukarundersökningen av grundskolan som genomförts på uppdrag av undervisningsministeriet och omfattat dels en traditionell attitydundersökning dels en intervjuundersökning med främsta inriktning mot att analysera attitydundersökningens resultat. Syftet med

undersökningen är att fånga in föräldrarnas syn på hur skolan fullföljer sina uppgifter.

❑ De effektivitetsanalyser som görs av det fristående Audit Commission i England. I ett första steg genomförs pilotstudier i ett fåtal kommuner. Dessa studier ger sedan underlag för att utarbeta handledningar för hur analyserna bör utformas. I ett tredje steg genomförs samtidigt och med stöd av dessa handledningar studier i ett stort antal kommuner. Detta gör att studierna också kan användas för kommunala jämförelser.

❑ Den norska ansatsen att redan vid det politiska beslutet om en förändring av statsbidragen till och styrningen av kommunerna ge forskare i uppdrag att följa utvecklingen. Detta innebär att man fortlöpande kan följa förändringarna och få snabb återkoppling.

En omläggning av den statliga budgetprocessen har nyligen påbörjats. En grundtanke i den nya budgetprocessen är att riksdag och regering vart tredje år skall göra en fördjupad prövning av ett urval verksamhetsområden. Den nya budgetprocessen lämpar sig enligt vår uppfattning väl som *ett* sammanhang i vilket riksdag och regering kan behandla olika former av uppföljning och utvärdering som rör verksamheter med kommunalt huvudmannaskap. Det innebär bl a att regeringen i de myndighetsspecifika direktiven för myndighet med tillsynsansvar för områden som socialtjänst, hälso- och sjukvård och utbildning bör precisera sitt behov av uppföljnings- och utvärderingsstudier.

Sammanfattningsvis kan konstateras att den fortsatta förändringen av statens styrning av kommunerna kommer att ställa nya krav på såväl fortlöpande uppföljning som mer djupgående utvärdering. Vi anser att flera av de olika ansatser som tillämpas i de länder vi studerat bör prövas i det fortsatta arbetet.

CIVIL-
DEPARTEMENTET

REGERINGSBESLUT Bilaga 1 (1)

1988-10-27 KA 1068/88

Statskontoret 11
Box 34107
100 26 STOCKHOLM

Uppdrag att göra en internationell översikt i fråga om utvärdering

Stat-kommunberedningen (C 1983:02) har i sitt arbete med att se över formerna för samverkan mellan stat och kommun tagit upp frågan om uppföljning och utvärdering av kommunal verksamhet. I en skrivelse till civildepartementet den 10 oktober 1988 föreslår beredningen att statskontoret ges i uppdrag att göra en internationell översikt av pågående arbete kring frågor om utvärdering med inriktning på problem och erfarenheter.

Regeringen uppdrar åt statskontoret att göra en innationell översikt i fråga om utvärdering av kommunal verksamhet. Arbetet bör i första hand inriktas på att studera erfarenheter i de nordiska länderna och i EG-länderna.

Uppdraget bör genomföras i samråd med stat-kommunberedningen. Det skall redovisas till civildepartementet senast den 28 april 1989.

På regeringens vägnar

Bengt K. Å. Johansson

Gunnar Hermanson

Kopia till

Stat-kommunberedningen

Postadress 103 33 STOCKHOLM | Besöksadress Tegelbacken 2 | Telefon 08-763 10 00 | Telefax 08-723 11 93

INRIKESMINISTERIETS NYCKELTAL (avser år 1988)

Innehåll i huvuddrag avseende kommuner

Befolkning

Här anges befolkning per senaste 1 januari och förändringar under de senaste fyra åren, liksom en prognos fyra år framåt.

Här anges också befolkningens fördelning på:

0-6 år
7-17 år
17-64 år
65+

Dessutom anges förändringarna under de senaste fyra åren för varje åldersgrupp.

Andelen utländska medborgare anges per 100 invånare.

Befolkningstätheten anges som antal invånare per km^2.

Arbete och arbetsmarknad

Här anges förvärvsfrekvensen för kvinnor 20-66 år.

Här anges också antalet arbetslösa per 100 i arbetskraften, dvs 17-64 år, liksom förändringar i arbetslösheten under senaste fyra år.

Skatteförhållanden

Här anges skattenivån dels för varje skatt (inkomst- och fastighetsskatt) liksom totalt.

Ekonomi

Här anges brutto- och nettoutgifter för driftskostnader och investeringar.

Här anges också likviditet och förändringar i denna.

Här anges också beräknat antal anställda per 100 invånare.

Här anges utgiftsbehovet per invånare liksom servicenivån. Den senare visar relationen mellan kommunens nettoutgifter och ett mått på utgiftsbehovet per invånare.

Här anges också skatt/servicenivå-förhållandet, dvs hur mycket betalar invånarna för en given servicenivå, en siffra större än 1 betyder att invånarna betalar en relativt hög skatt för sin service.

Här anges slutligen statsbidrag och bidrag till utgiftsutjämning.

Barnomsorg och fritidshem

Här anges dels utgifter för resp form dels behovstäckning mätt i platser per 100 barn.

Även antal anställda per 100 platser anges.

Undervisning och kultur

Här anges utgifter per elev i grundskolan liksom antal lärartimmar per elev.

Här anges också stödundervisning mätt per elev liksom genomsnittlig klasstorlek.

Äldreområdet

Här anges utgifter per 65+, liksom antal vårdplatser per 100 invånare 65+.

Här anges också personal per 100 vårdplatser liksom per 100 65+.

Sociala förhållanden i övrigt

Här anges kostnaden för socialhjälp per 100 17-39 år liksom antalet ensamstående föräldrar.

INRIKESMINISTERIETS NYCKELTAL

Innehållet i huvuddrag för amtskommuner

Befolkning

Här anges invånarantal per senaste 1 januari liksom förändringen under senaste fyra åren.

Befolkningen delas upp i följande grupper:

- 0-15 år
- 16-19 år
- 20-64 år
- 65-74 år
- 75-84 år
- 85+

Inom varje grupp anges förändringarna under senaste fyra åren.

Befolkningstäthet mätt som invånare per km2.

Dödsfall per 1000 invånare.

Arbetsmarknad och sociala förhållanden

Här anges förvärvsfrekvensen för kvinnor 20-66 år.

Här anges arbetslöshet per 100 invånare 17-64 år.

Här anges barn till ensamstående föräldrar per 100 0-17 år.

Här anges andelen ensamstående 65+ i andel av alla 65+.

Skatteförhållanden

Här anges skatteuttag och förändringarna i denna under de senaste fyra åren.

Ekonomi

Här anges brutto och netto drifts- och investeringsutgifter.

Här anges också likviditet och förändringarna i denna.

Här anges utgiftsbehov och servicenivå.

Här anges skatt/service-förhållandet, dvs förhållandet mellan skattenivån och servicenivån.

Här anges olika bidrag.

Undervisning och kultur

Här anges utgifter för gymnasieskolan per 16-19 år liksom per plats i gymnasieskolan.

Här anges genomsnittlig klasstorlek och skolstorlek.

Här anges undervisning av handikappade barn 0-19 år.

Här anges utgifter för museer, teatrar och kultur.

Sjukhus

Här anges antal sängdagar uppdelat på somatisk och psykisk vård.

Här anges brutto och nettoutgifter för drift och investeringar.

Här finns ett stort antal uppgifter rörande vården.

Sjukförsäkring

Här anges utgifter för sjukförsäkring per invånare.

Här anges utgifter till olika former av öppenvård och tandvård.

Socialområdet

Här anges olika former av vårdinstitutioner för barn, handikappade och missbrukare.

Här anges för kommunerna i länet utgifter för olika former av öppenvård till barn och äldre.

Sjukhuskonsumtion

Här anges olika index för vårddygnsförbrukningen uppdelat på olika former av vård.

Alla uppgifter som finns redovisat för länet redovisas också för varje kommun i länet.

INNEHÅLLET I GOVERNMENT COMPARATIVE STATISTICS

För varje kommun anges följande:

- befolkning
- yta
- arbetslöshet
- underlag för fastighetsskatt
- nettoinkomster (skatter och bidrag)
- anställda per 1000 invånare (hel och deltid)
- museer och gallerier, kostnad per invånare
- ekonomisk utveckling, kostnad per invånare
- förskola, behovstäckning
- antal elever per lärare
- elevkostnad, per elev uppdelat på lärarlöner, övriga personalkostnader och övriga kostnader för alla primär- och sekundärstadierna
- elever som lämnar skolan utan fullständiga betyg och med betyg
- skolmåltidernas nettokostnad
- kostnader för all undervisning per invånare
- miljö- och hälsovård, nettokostnad per invånare
- brandväsen, antalet anställda per 1000 invånare och nettokostnad per invånare
- vägunderhåll, kostnad per km
- åtgärder för hemlösa, kostnad per hushåll
- bostäder, kostnader per lägenhet uppdelat på olika kostnadsslag, intäkter och subventioner
- planering, antal planer samt kostnader och intäkter
- bibliotek, lån per invånare, antal anställda per 1000 invånare och kostnad per invånare
- polis, per 1000 invånare och kostnad per invånare
- övervakare, antal anställda per 1000 invånare 15-29 år och kostnad per invånare 15-29 år
- kollektiva transporter, kostnad per invånare
- skatteuppbörd, personal och kostnad per 1000 skattskyldiga
- idrott och rekreation, kostnad per invånare
- social service, barn- och äldreomsorg, behovstäckning och kostnad per barn resp vårdtagare, samt total kostnad per invånare
- sophantering, kostnad per invånare och per ton sopor
- tomthyror, främst kommersiella områden.

INNEHÅLL I EN KOMMUNPROFIL

För varje verksamhetsområde i kommunen anges följande:

- kostnad per invånare
- kostnad per prestation
- kostnad uppdelad på olika kostnadsslag
- olika kvalitetsindikatorer som lärartäthet etc.

Varje kostnadsberäkning jämförs med andra kommuner i den "familj" kommunen tillhör, dvs kommuner som uppvisar stora likheter. Effekterna av kostnadsskillnaderna beräknas också, varje kommun kan se hur mycket mer eller hur mycket mindre kommunens utgifter skiljer sig från andra i familjen.

Statens offentliga utredningar 1990

Kronologisk förteckning

1. Företagsförvärv i svenskt näringsliv. I.
2. Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. S.
3. En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. U.
4. Transportrådet. K.
5. Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. Fö.
6. Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. UD.
7. Lagstiftning för reklam i svensk TV. U.
8. Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. S.
9. Kostnader för fastighetsbildning m. m. Bo.
10. Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. SB.
11. Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. U.
12. Meddelarrätt. Ju.
13. Översyn av sjölagen 2. Ju.
14. Långtidsutredningen 1990. Fi.
15. Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. Fö.
16. Storstadstrafik 5 - ett samlat underlag. K.
17. Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. UD.
18. Lag om folkbokföringsregister m.m. Fi.
19. Handikapp och välfärd? - En lägesrapport. S.
20. Välfärd och segregation i storstadsregionerna. SB.
21. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. ME.
22. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. ME.
23. Tomträttsavgäld. Bo.
24. Ny kommunallag. C.
25. Konkurrensen inom livsmedelssektorn. C.
26. Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. Fö.
27. Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. K.
28. Att följa upp kommunal verksamhet - En internationell utblick. C.

Statens offentliga utredningar 1990

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. [10]
Välfärd och segregation i storstadsregionerna. [20]

Justitiedepartementet

Meddelarrätt. [12]
Översyn av sjölagen 2. [13]

Utrikesdepartementet

Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. [6]
Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. [17]

Försvarsdepartementet

Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. [5]
Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. [15]
Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. [26]

Socialdepartementet

Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. [2]
Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. [8]
Handikapp och välfärd? - En lägesrapport . [19]

Kommunikationsdepartementet

Transportrådet. [4]
Storstadstrafik 5 - ett samlat underlag. [16]
Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. [27]

Finansdepartementet

Långtidsutredningen 1990. [14]
Lag om folkbokföringsregister m.m. [18]

Utbildningsdepartementet

En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. [3]
Lagstiftning för reklam i svensk TV. [7]
Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. [11]

Bostadsdepartementet

Kostnader för fastighetsbildning m. m. [9]
Tomträttsavgäld. [23]

Industridepartementet

Företagsförvärv i svenskt näringsliv. [1]

Civildepartementet

Ny kommunallag. [24]
Konkurrensen inom livsmedelssektorn. [25]
Att följa upp kommunal verksamhet - En internationell utblick. [28]

Miljö- och energidepartementet

Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklinger [21]
Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklinger Bilagedel. [22]