



Utvecklingen inom den kommunala sektorn

Sammanfattning

I betänkandet behandlar finansutskottet skrivelse 2007/08:102 Utvecklingen inom den kommunala sektorn. Skrivelsen utgör regeringens årliga redovisning av ekonomin och verksamheterna i kommuner och landsting. Redovisningen av de kommunala verksamheterna avser i huvudsak förhållandena t.o.m. verksamhetsåret 2007. Utskottet framhåller att den årliga skrivelsen är ett viktigt inslag i återrapporteringen av resultatinformationen till riksdagen och föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll	4
Utskottets överväganden	5
Skrivelsen om utvecklingen inom den kommunala sektorn	5
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	12
Skrivelsen	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Skrivelsen om utvecklingen inom den kommunala sektorn

Riksdagen lägger skrivelse 2007/08:102 till handlingarna.

Stockholm den 5 juni 2008

På finansutskottets vägnar

Stefan Attefall

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Stefan Attefall (kd), Thomas Östros (s), Ulf Sjösten (m), Anna Lilliehöök (m), Sonia Karlsson (s), Lars Elinderson (m), Roger Tiefensee (c), Monica Green (s), Johan Pehrson (fp), Peder Wachtmeister (m), Agneta Gille (s), Göran Pettersson (m), Ulla Andersson (v), Tommy Ternemar (s), Emma Henriksson (kd), Mikaela Valtersson (mp) och Christina Zedell (s).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta betänkande behandlar utskottet regeringens årliga resultatskrivelse Utvecklingen inom den kommunala sektorn (skr. 2007/08:102). Inga motioner har väckts med anledning av regeringens skrivelse. Finansutskottet har berett socialutskottet, utbildningsutskottet och arbetsmarknadsutskottet tillfälle att yttra sig över skrivelsen. Utskotten har beslutat att inte avge några yttranden.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen lämnar regeringen en översiktlig redovisning av hur ekonomin och verksamheten i kommuner och landsting har utvecklats de senaste åren.

Redovisningen av den ekonomiska utvecklingen innehåller bl.a. uppgifter om kommunernas och landstingens resultat, nettokostnader och sysselsättning. Även utvecklingen när det gäller de statliga bidragen till kommunerna behandlas.

Redovisningen av utvecklingen i den kommunala verksamheten omfattar i första hand de obligatoriska verksamheterna skola, vård och omsorg. Redovisningen syftar till att beskriva hur dessa verksamheter utvecklats i förhållande till de nationella mål som riksdagen och regeringen har formulerat.

Redovisningen av de kommunala verksamheterna avser i huvudsak förhållandena t.o.m. 2007.

Utskottets överväganden

Skrivelsen om utvecklingen inom den kommunala sektorn

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelse 2007/08:102 Utvecklingen inom den kommunala sektorn till handlingarna.

Regeringens skrivelse

Riksdagen har vid flera tillfällen uttalat sig om betydelsen av en väl fungerande uppföljning av den kommunala sektorn. Med sin övergripande redovisning av läget i kommunsektorn utgör regeringens årliga skrivelse *Utvecklingen inom den kommunala sektorn* ett viktigt inslag i återsrapporteringen. Den föreliggande redovisningen av de kommunala verksamheterna avser i huvudsak förhållandena t.o.m. verksamhetsåret 2007.

Redovisning av den ekonomiska utvecklingen

Regeringen konstaterar att 90 % av kommunerna respektive landstingen uppvisar positiva resultat före extraordinära poster. För första gången sedan 2002 ökade emellertid antalet kommuner med negativt resultat före extraordinära poster. Antalet landsting med positivt resultat har ökat kraftigt de senaste tre åren. År 2007 var det bara två landsting som redovisade negativt resultat före extraordinära poster. För kommunsektorn som helhet uppgick resultatet före extraordinära poster till 12,7 miljarder kronor 2007, vilket är en försämring med 2,6 miljarder kronor jämfört med 2006. Av resultatet stod kommunerna för 9,5 miljarder kronor och landstingen för 3,2 miljarder kronor.

Kommunsektorns skatteintäkter ökade med 21,1 miljarder kronor jämfört med 2006 samtidigt som kommunalskatten sänktes med 0,05 procentenheter. De generella statsbidragen ökade bl.a. genom att specialdestinerade statsbidrag motsvarande 4,3 miljarder kronor fördes över till de generella statsbidragen för verksamhetens intäkter. Samtidigt ökade emellertid verksamhetens kostnader med 32,7 miljarder kronor, bl.a. beroende på demografiska förändringar men också till följd av förändrade riktlinjer för beräkningen av pensionskulden med anledning av det nya kommunala pensionsavtalet KAP-KL 2006.

Regeringen redovisar att Statskontoret på regeringens uppdrag gjort en omfattande genomgång av de beloppsmässigt större specialdestinerade statsbidragen. Detta med anledning av att finansutskottet (bet. 2005/06:FiU3, 2005/06:FiU26, 2006/07:FiU24) efterlyst att redovisningen av statsbidrag

bör utvecklas i syfte att förbättra överblicken och ge en samlad utvärdering av bidragens måluppfyllelse. Statskontoret överlämnade i november 2007 rapporten Verksamhetsanknutna statsbidrag till kommuner och landsting (2007:17) till regeringen. Rapporten visar att det under 2006 utgick 38 verksamhetsanknutna bidrag som var minst 50 miljoner kronor, vilka tillsammans uppgick till 42 miljarder kronor. Totalt var det 30 anslag på statsbudgeten som innehöll denna typ av bidrag. Statsbidragen återfanns huvudsakligen inom utgiftsområdena 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg och 16 Utbildning och universitetsforskning. Inom utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg ingick bidraget för läkemedelsförmånerna som ensamt stod för drygt 20 miljarder kronor. Därutöver fanns det 6 statsbidrag från vilka utbetalades 1 miljard kronor eller mer till kommuner och landsting.

Rapporten visar att statliga myndigheter oftast får i uppdrag att följa upp men mer sällan att utvärdera den verksamhet man får särskilda bidrag för. I de fall det skett utvärderingar framstår de som ambitiösa och seriösa, enligt Statskontoret, särskilt de som gjorts av Skolverket och Socialstyrelsen. Statskontoret konstaterar att de prestationer som statsbidragen i olika grad har finansierat emellertid utgör ett relativt litet tillskott i förhållande till verksamheten som helhet, varför effekterna är svåra att isolera och utvärdera.

Totalt utbetalades 39 miljarder kronor i specialdestinerade statsbidrag 2007.

De generella statsbidragen, dvs. bidrag som inte är verksamhetsanknutna och som ingår i utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner har ökat från 58,1 miljarder kronor 2006 till 70,8 miljarder kronor 2007. Ökningen förklaras av överföringar på 4,3 miljarder kronor från tidigare specialdestinerade statsbidrag, en överföring på 7 miljarder kronor motsvarande det tillfälliga sysselsättningsstödet som tidigare fanns på statsbudgetens inkomstsida och ett tillskott på 1,3 miljarder kronor. Därutöver påverkades anslagets utveckling av vissa ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn i syfte att neutralisera effekterna av statliga beslut på kommunala kostnader och intäkter.

Antalet anställda i kommuner och landsting uppgick 2007 till 1 115 700 personer, vilket är 7 400 personer fler än 2006. Mellan 2003 och 2007 har antalet sysselsatta i den kommunala sektorn ökat med 2,5 %, vilket motsvarar ca 27 200 sysselsatta. Ökningen av antalet sysselsatta mellan 2006 och 2007 beror främst på en fortsatt ökning av antalet plusarbetare (arbetsmarknadspolitisk åtgärd). Kvinnorna innehade 79 % av anställningarna i kommuner och landsting 2006. Den kvinnliga dominansen var störst i förskolan (94 %). Sjukfrånvaron i kommuner och landsting har från en högsta nivå 2001–2003 generellt sett sjunkit varje år därefter. Minskningen i sjukfrånvaron mellan 2005 och 2006 motsvarar 2 600 årsarbetare. Deltidsanställningar är fortfarande mycket vanliga, framför allt för kvinnor.

I skrivelsen redovisar regeringen också utfallet av den kommunalekonomiska utjämningen under perioden 2005–2007. Vidare redogörs för kostnadsutjämningen för kommunernas verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Redovisningen av de kommunala verksamheternas utveckling

Regeringen framhåller att Sverige vid jämförelser av indikatorer som speglar medborgarnas hälsa och hälso- och sjukvårdens kvalitet får goda resultat exempelvis när det gäller spädbarnsdödlighet och överlevnad i bröstcancer. Vidare framhålls att vid jämförelser av förtroendet för olika samhällsinstitutioner framkommer att sjukvården har ett högt förtroendekapital i jämförelse med andra samhällsfunktioner. När patienterna får yttra sig om olika delar av vården finns det flera områden där trenderna på nationell nivå går i positiv riktning. Det handlar bl.a. om det övergripande betyget på vården, telefonframkomligheten inom primärvården och informationen om den egna sjukdomen.

För att stödja genomförandet av den s.k. vårdgarantin har staten sedan 2005 tillfört landstingen extra medel. I skrivelsen redovisas att Socialstyrelsens bedömning är att reformen generellt sett har haft begränsade effekter på väntetiderna. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) anser att vårdgarantin hade en signifikant effekt på väntetiderna direkt efter införandet i november 2005, men att den effekten klingat av under första halvåret 2006. Regeringen poängterar att detta är en bild som känns igen från andra reformer inom hälso- och sjukvårdsområdet. Även om landstingen har olika förutsättningar för att förbättra tillgängligheten så finns i många landsting utrymme för ett mer kraftfullt och systematiskt arbetssätt. Särskilt viktigt är att styrningen och ledningen av tillgänglighetsarbetet blir bättre, både på landstings- och verksamhetsnivå, för att på så sätt öka förutsättningarna för bestående resultat i form av kortare väntetider. Det finns även förbättringspotential när det gäller att åstadkomma en mer patientfokuserad och säkrare vård.

Socialstyrelsen har sedan 1996 i uppdrag att utarbeta nationella riktlinjer för vård och behandling. Regeringen understryker att vården av patienter med akut hjärtinfarkt förbättrats betydligt de senaste tolv åren. Arbetet med nationella riktlinjer, registrering och återrapportering har bidragit mycket till detta.

För att kunna ge en helhetsbild av hälso- och sjukvårdens och tandvårdens resultat behövs kvalitetsindikatorer. I enlighet med Dagmaröverenskommelserna för 2006 och 2007 har Socialstyrelsen och SKL tillsammans tagit fram två rapporter med öppna jämförelser av hälso- och sjukvårdens effektivitet och kvalitet. Rapporterna visar bl.a. på att öppna jämförelser på landstingsnivå har bidragit till att medicinska resultat nu också redovisas i uppföljningen. Jämförelserna har också bidragit till en fördjupad dialog och att ledningen i högre grad efterfrågar analyser och åtgärder med anledning av utfallet. Av rapporterna framgår vidare att många vårdgi-

vare arbetar aktivt med att införa databaserade avvikelssystem. Vårdgi-
varna är dock sämre på att göra riskanalyser för att i förväg finna risker
och svagheter i verksamheterna. Dagmaröverenskommelsen 2007 innehöll
ett flertal satsningar på utvecklad informationsförsörjning som till stor del
är kopplad till den nationella IT-strategin.

För tandvården saknas i stor utsträckning aktuell nationell statistik över
tandhälsan hos vuxna. Socialstyrelsen har därför fått i uppdrag att förbe-
reda inrättandet av ett tandhälsoregister. Socialstyrelsen har även fått i
uppdrag att utarbeta nationella riktlinjer inom tandvårdsområdet

Att ge en allsidig beskrivning av kvaliteten i omsorgen och vården om
de äldre är fortfarande en mycket svår uppgift poängterar regeringen. Social-
styrelsens sammanfattande intryck av utvecklingen är emellertid att förut-
sättningarna för att utveckla vården och omsorgen om äldre kvinnor och
män förbättras i snabb takt och i positiv riktning. Det finns bestående pro-
blem med det delade ansvaret för hemsjukvården, inte minst för de multi-
sjuka äldre. En annan grupp som har svårt att få sina behov tillgodosedda
är äldre personer med psykisk ohälsa. Ett generellt problem i sjukvården
och den kommunala äldreomsorgen är brist på tid och kunskap för att ta
sig an äldres psykiska besvär.

De nationella satsningarna under senare år på stödet till anhöriga har
inneburit att tre av fyra kommuner nu har en anhängigkonsulent/samord-
nare. Detta är en fördubbling jämfört med 2002.

Regeringen konstaterar att korttidsvården i många kommuner tenderade
att bli överbelagd. Boende- och vistelsetiderna ökade vilket antogs bero på
det minskade antalet platser i särskilt boende. Samtidigt som platserna i
särskilt boende minskat har stödet i form av hemtjänst ökat. Kraven på
god yrkeskompetens har ökat. I genomsnitt hade 68 % av personalen inom
äldreomsorgen någon omvårdnadsutbildning. Under 2006 och 2007 gav
Socialstyrelsen ut allmänna råd med tydliga kompetenskrav.

Antalet insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshind-
rade (LSS) och socialtjänstlagen fortsätter att öka. Antalet personer med
insatser enligt LSS ökade med 15 % under perioden 2002–2006. Kommu-
nernas kostnader steg samtidigt med ungefär 12 % (mätt i fasta priser).
Socialstyrelsen har i en rapport uppmärksammat att det finns personer i
den dagliga verksamheten som borde kunna få annan sysselsättning på den
öppna arbetsmarknaden. Det är enligt regeringen oroväckande många unga
under 22 år i den dagliga verksamheten och antalet har ökat med 163 %
mellan åren 1999 och 2006. Detta kan innebära en inläsningseffekt. Reger-
ingen noterar vidare att antalet icke verkställda domar har minskat betyd-
ligt sedan 2002, då möjligheten till sanktionsavgift gentemot kommunerna
infördes. Däremot har antalet ej verkställda beslut ökat under perioden
2004–2006.

Under 2007 uppgick kostnaderna för ekonomiskt bistånd till 8,9 miljard-
er kronor, vilket är oförändrat jämfört med 2006 mätt i fasta priser.
Antalet biståndsmottagare har sjunkit med 46 % sedan 1996 då antalet var

som högst och är nu lägre än i början av 1990-talet. Regeringen oroas dock av att unga vuxnas (18–24 år) biståndsmottagande fortfarande är högt, beroende på en allt senare etablering på arbetsmarknaden. Unga med utländsk bakgrund har särskilt stora svårigheter att få jobb och står ofta utanför de inkomstbaserade socialförsäkringarna.

Att stärka skyddet för utsatta barn är ett nationellt mål för individ- och familjeomsorgen. Regeringen konstaterar att ett nytt handläggnings- och dokumentationssystem Barns behov i centrum (BBIC) nu genomförs i kommunerna för att ge systematiskt stöd i arbetet med barn och unga. Fler barn och unga får i dag öppenvårdsinsatser jämfört med år 2000 och det finns en relativt omfattande repertoar av olika öppna insatser. Regeringen oroas dock av att personalomsättningen är hög och att det är de nyutexaminerade socionomerna som får de tyngsta och mest komplicerade uppgifterna i samband med myndighetsutövning.

Staten har under 2005–2007 satsat 400 miljoner kronor på att utveckla missbrukarvården i kommunerna. Tonvikten har legat på kunskap, metodutveckling och samverkan. Regeringen pekar på att antalet klienter inom LVM-vården har ökat, vilket tyder på ett stort behov av vård, speciellt för den grupp av klienter som har blivit synliga inom satsningen, såsom unga drogmissbrukande kvinnor och äldre män med alkoholmissbruk. Fler patienter har en sammanhållen vårdkedja. Vårdplaneringen och samverkan mellan Statens institutionstyrelse och socialtjänsten har stärkts. En högre andel klienter fick fortsatt frivillig vård efter LVM-vården. Sex månader efter avslutad behandling var ca 40 % fria från sitt missbruk och 26 % missbrukade mindre. För 2000 var motsvarande siffror 24 % respektive 15 %.

Av skrivelsen framgår att förskoleverksamheten i stort sett är fullt utbyggd och att de flesta föräldrar är nöjda med barnens omsorgsform. Skolverkets tillsyn visar att det finns en konflikt mellan full behovstäckning och andra kvalitetsaspekter. Kravet att erbjuda en plats har i en del fall varit överordnat kravet på lämpliga barngrupper och lämplig personaltäthet. Gruppstorlekarna i förskolan har under de senaste åren tenderat att minska, men inte mellan 2006 och 2007. I fritidshemmen fortsätter gruppstorlekarna att öka. Regeringen konstaterar att skillnaderna i deltagande i skolbarnsomsorg mellan låg- och högutbildade föräldrar inte har minskat under 2000-talet, trots att skolbarnsomsorgen byggts ut.

En avsikt med förskoleklassreformen och integrationen av förskola, skola och fritidshem var att föra in förskolans pedagogiska tradition i skolan så att lek, skapande och barnens eget utforskande ges större utrymme. Regeringen konstaterar att utvecklingen inom detta område har förbättrats. Arbetet med arbetsmiljö och delaktighet i förskoleklassen har bedömts nu vara i mycket hög grad anpassat till barnens ålder och mognad.

Internationella studier från 2006 visade att svenska grundskoleelever låg högre i läsning än det internationella genomsnittet, medan de uppnådde medelmåttiga resultat i matematik och naturvetenskap. Variationen i resul-

tat mellan olika skolor i Sverige är förhållandevis låg, men tendensen är att den ökar. I läsning och matematik har variationen mellan skolor nästan fördubblats sedan den förra studien. I skrivelsen redovisas också att endast hälften av undervisningen i grundskolan bedrivs av lärare som har både svensk lärarexamen med inriktning mot skolformen och årskursen samt tillräcklig utbildning i undervisningsämnet.

Regeringen konstaterar vidare att det i var femte kommun saknas uppgifter om ogiltigt frånvarande från skolan. Kommunerna och föräldrarna har också ofta skilda uppfattningar om problembilden kring skolk.

Av de som lämnade grundskolan våren 2007 var 89,1 % behöriga till gymnasieskolan. Andelen behöriga elever med utländsk bakgrund minskade från 78,3 % till 76,6 % mellan 2006 och 2007. Läsåret 2006/07 uppnådde 88,9 % av de elever som fick slutbetyg grundläggande behörighet till universitets- och högskolestudier, vilket är en svag minskning jämfört med föregående år. Regeringen anser att det systematiska kvalitetsarbetet i kommunerna och på skolorna behöver förstärkas. Det gäller framför allt arbetet med att följa upp elevernas kunskapsutveckling och vidta åtgärder i syfte att öka målpuppfyllelsen. Under senare tid har kompetensutveckling bland lärarna genomförts när det gäller bedömning och betygssättning.

I skrivelsen behandlar regeringen även den kommunala vuxenutbildningen och folkhälsofrågor.

Finansutskottets ställningstagande

I likhet med sina tidigare ställningstaganden med anledning av regeringens skrivelse om utvecklingen inom den kommunala sektorn vill finansutskottet framhålla att den årliga skrivelsen utgör ett viktigt inslag i återrapporteringen av resultatinformationen till riksdagen. Skrivelsen ger enligt utskottets uppfattning en bred och fyllig beskrivning av utvecklingen i kommunsektorn och pekar såväl på områden med goda förhållanden i den kommunala verksamheten och ekonomin som på områden som kräver förbättringar.

Utskottet kan konstatera att skrivelsen successivt utvecklats under åren. En samlad genomgång av statsbidragens utveckling utgör numera en årligen återkommande del av regeringens skrivelse. Förändringar i de generella statsbidragen beskrivs med hänsyn till olika överföringar och regleringar enligt den kommunala finansieringsprincipen (tabell 2.4). Bland de riktade statsbidragen redovisas i årets skrivelse elva bidrag från statsbudgetens utgiftssida, varav fyra avvecklats i och med utgången av 2006. Vidare redovisas fem satsningar på statsbudgetens inkomstsida (tabell 2.7). Någon ytterligare utveckling av utvärderingen av bidragens målpuppfyllelse presenteras däremot inte. Regeringen hänvisar i skrivelsen till Statskontorets rapport om verksamhetsanknutna statsbidrag till kommuner och lands-ting. Utskottet kan emellertid konstatera att Statskontorets rapport inte ger

det underlag som behövs för att lägga grund för en återkommande utvärdering av effekterna av de specialdestinerade statsbidragen eller ett urval av dessa i förhållande till målen för bidragen. Därför utgår utskottet från att denna del av skrivelsen kommer att utvecklas vidare och att regeringen återkommer om hur utvärderingen av statsbidragens måluppfyllelse kan ske.

Däremot har utskottet noterat att redovisningen av kompetensförsörjningen i den kommunala sektorn har utvecklats i årets skrivelse jämfört med de föregående åren. Detsamma kan sägas om uppgifterna i verksamhetsavsnitten om hur utnyttjandet av de gemensamma resurserna fördelats mellan könen. Utskottet anser att skrivelsen skulle kunna utvecklas ytterligare genom en mer konsekvent redovisning av de kommunala verksamheterna utifrån dessa aspekter.

I föregående års betänkande angående regeringens redovisning av utvecklingen i den kommunala sektorn (skr. 2006/07:102, bet. 2006/07:FiU26) noterade utskottet att regeringen i skrivelsen uppmärksammat att det inom vissa kommunala verksamheter (bl.a. hälso- och sjukvården) är svårt att utvärdera måluppfyllelsen eftersom dataunderlaget är otillräckligt. Frågan om uppföljning av kostnader och resultat inom hälso- och sjukvården aktualiserades även i samband med regeringens förslag i 2007 års ekonomiska vårproposition (prop. 2006/07:100) om förändringar i det kommunala utjämningsystemet. Regeringen framhöll där att man delade bedömningen som gjordes av utredningen 2005 års uppföljning av utjämningsystemet samt flera remissinstanser om att det på sikt var angeläget att bredda underlaget för de uppgifter som används i utjämningsystemets kostnadsmatriser. Utskottet, som delar denna bedömning, förutsätter att den aviserade parlamentariska utredningen om utjämningsystemet kommer att behandla dessa frågor. Utskottet förutsätter vidare att det breddade underlaget även kommer att kunna användas för att utveckla uppföljningen av mål- och resultatuppfyllelsen inom hälso- och sjukvården.

Avslutningsvis vill utskottet betona att i arbetet med att ta fram ett förbättrat underlag för uppföljning samt en utvecklad analys av den kommunala verksamheten måste också hänsyn tas till grunderna för den kommunala självstyrelsen.

Med det anförda föreslår finansutskottet att riksdagen lägger regeringens skrivelse om utvecklingen inom den kommunala sektorn till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2007/08:102 Utvecklingen inom den kommunala sektorn.