



## Utvecklingen inom den kommunala sektorn

---

### Sammanfattning

I betänkandet behandlar finansutskottet regeringens skrivelse 2006/07:102 Utvecklingen inom den kommunala sektorn. Skrivelsen utgör regeringens årliga redovisning av ekonomin och verksamheterna i kommuner och lands-ting. Redovisningen av verksamheterna avser i huvudsak förhållanden t.o.m. verksamhetsåret 2005. När det gäller den ekonomiska redovisningen finns även vissa uppgifter för 2006. Utskottet framhåller att den årliga skrivelsen är ett viktigt inslag i återrapporteringen av resultatinformation 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 2006/07:102 till handlingarna.

Stockholm den 29 maj 2007

På finansutskottets vägnar

*Stefan Attefall*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Stefan Attefall (kd), Pär Nuder (s), Ulf Sjösten (m), Anna Lilliehöök (m), Sonia Karlsson (s), Lars Elinder-son (m), Monica Green (s), Christer Nylander (fp), Hans Hoff (s), Peder Wachtmeister (m), Agneta Gille (s), Göran Pettersson (m), Ulla Andersson (v), Tommy Ternemar (s), Emma Henriksson (kd), Mikaela Valtersson (mp) och Per Åsling (c).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

I detta betänkande behandlar utskottet regeringens årliga resultatskrivelse Utvecklingen inom den kommunala sektorn (skr. 2006/07:102). Inga motioner har väckts med anledning av regeringens skrivelse. Finansutskottet har berett socialutskottet och utbildningsutskottet 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 förhållanden t.o.m. verksamhetsåret 2005. När det gäller den ekonomiska redovisningen finns även vissa uppgifter för 2006.

# Utskottets överväganden

## Skrivelsen om utvecklingen inom den kommunala sektorn

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelse 2006/07:102 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 återrapporteringen. Den föreliggande redovisningen av de kommunala verksamheterna avser i huvudsak förhållanden t.o.m. verksamhetsåret 2005. När det gäller den ekonomiska redovisningen finns även vissa uppgifter för 2006.

#### *Redovisning av den ekonomiska utvecklingen*

Regeringen konstaterar att resultatet i kommunsektorn som helhet har förbättrats för fjärde året i rad. Enligt preliminära uppgifter uppvisade kommunsektorn ett överskott på 15,3 miljarder kronor före extraordinära poster vid utgången av 2006. Kommunernas resultat uppgick till 13,4 miljarder kronor. Resultatet har förbättrats varje år sedan 2002. Landstingens resultat uppgick till 1,9 miljarder kronor 2006. Det är en försämring i förhållande till 2005, vilket förklaras av ett antal tillfälliga faktorer (se nedan).

Det finns enligt regeringen flera orsaker till att resultatet i kommunsektorn som helhet har fortsatt att förbättras. Bland annat pekar regeringen på att skatteintäkterna ökade med drygt 25 miljarder kronor 2006 jämfört med året innan tack vare ett ökat skatteunderlag. Samtidigt ökade verksamhetens kostnader 2006. Ökningen var större än vad den har varit under något år under perioden 2002–2005. En orsak till ökningen var jämförelsestörande poster av engångskaraktär som har påverkat landstingens samlade resultat negativt. Resultatet påverkades dock positivt av att verksamhetens intäkter (såsom kommunala avgifter och riktade statsbidrag) samtidigt ökade med 10,2 miljarder kronor. Även det är mer än under något annat år under perioden 2002–2005.

En av de tillfälliga faktorer som har påverkat kommunsektorns resultat negativt är det nya kommunala pensionsavtalet KAP-KL som började gälla 2006. För att undvika att pensionsskulden skulle bli för lågt värderad till följd av det nya avtalet sänkte man diskonteringsräntan som används vid

beräkningen av pensionsskulden. Enligt Sveriges Kommuner och Landsting påverkade dessa tillfälliga poster landstingens resultat negativt med ca 3 miljarder kronor. Landstingens pensionsavsättningar ökade med 37 % mellan 2005 och 2006. Den del av pensionerna som redovisas som ansvarsförbindelse ökade under samma period med 16 %. Kommunernas kostnader för pensionsavsättningar och ansvarsförbindelser ökade med 6 % respektive 9 % mellan 2005 och 2006.

Andelen kommuner och landsting med positiva resultat före extraordinära poster har under perioden 1998–2006 mer än fördubblats. Enligt preliminära resultat för 2006 hade över 280 av 290 kommuner positiva resultat före extraordinära poster. Av landstingen hade 18 av 20 positiva resultat.

Sedan 2005 gäller nya bestämmelser i kommunallagen om god ekonomisk hushållning. Regeringen redovisar i skrivelsen resultat från en studie som behandlar kommuners och landstings riktlinjer och mål för god ekonomisk hushållning. Undersökningen visar att det är få kommuner och landsting som gör en samlad bedömning av god ekonomisk hushållning ur både ett finansiellt och ett verksamhetsmässigt perspektiv. Studien visar också att större kommuner inte är mer framträdande än mindre när det gäller att utveckla mål i enlighet med lagens krav. En genomgång som Finansdepartementet har gjort visar att de kommunala bolagen så gott som alltid undantas från de finansiella mål som sätts upp i syfte att uppnå god ekonomisk hushållning.

Antalet anställda i kommuner och landsting uppgick 2005 till 1 096 000. Antalet privat sysselsatta inom vård- och utbildningssektorn uppgick till 159 000. Sedan 2001 har antalet anställda ökat med 27 000 i kommuner och landsting och 23 000 i vård- och utbildningssektorn i det privata näringslivet. Andelen kvinnliga anställda i kommuner och landsting uppgick 2005 till 79,4 %. Fördelningen har inte förändrats nämnvärt mellan 2001 och 2005. Sjukfrånvaron för kvinnor har minskat i både kommuner och landsting mellan 2002 och 2006. För män har sjukfrånvaron minskat i kommunerna och ökat i landstingen under samma period. Löneskillnaderna mellan kvinnor och män har under perioden 2001–2005 varit i princip oförändrade.

Statens ekonomiska bidrag till kommunsektorn uppgick till knappt 115 miljarder kronor 2006. Det motsvarar ca 19 % av kommunsektorns totala intäkter. Mellan 2002 och 2006 har statsbidragen sammantaget minskat med ca 11 miljarder kronor. Det är de generella statsbidragen som har minskat, som en följd av olika regleringar mellan staten och kommunsektorn. När det s.k. kommunkontosystemet infördes 1996 höjdes det generella statsbidraget i två steg med ett belopp som motsvarade den avgift kommuner och landsting skulle betala till systemet. När avgiften avskaffades 2003 sänktes bidraget på motsvarande sätt. De specialdestinerade

bidragen har under den aktuella perioden ökat från 40,8 till 47,6 miljarder kronor. De specialdestinerade statsbidragens andel av de totala bidragen har ökat från 33 % till 42 %.

I skrivelsen beskriver regeringen kortfattat det nya systemet för kommunalekonomisk utjämning som infördes 2005. Vidare redogörs för kostnadsutjämningen för kommunernas verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Detta system har varit i bruk sedan 2004. De båda utjämningsystemen följs upp av särskilda utredare. Utredarna har lämnat delbetänkanden under sommaren och hösten 2006.

### *Redovisning av de kommunala verksamheternas utveckling*

Regeringen framhåller att den svenska hälso- och sjukvården enligt en rapport från OECD presterar väl på ett flertal områden i ett internationellt perspektiv. Detta gäller särskilt svenskarnas hälsotillstånd, vårdens kvalitet och valfriheten i vården. De problemområden som pekas ut är psykiatri, missbrukarvården och tillgängligheten till primärvården.

När det gäller vårdgarantin menar regeringen att det ännu är för tidigt att säga vilka effekter vårdgarantin får på längre sikt. Man har dock kunnat se att antalet patienter som väntar på behandling har minskat. Variationerna är dock stora både mellan landstingen och mellan de olika specialiteterna. Det finns också problem med inrapporteringen och uppföljningen av behandlingar.

Regeringen redovisar två betänkanden som den nationella psykiatrisamordnaren lämnade hösten 2006. Samordnaren bedömer enligt skrivelsen att det finns stora brister i den psykiatriska vårdens innehåll och kvalitet. Bristerna avser tillgången på kompetent personal, metoder, arbetssätt och organisation. Samordnaren anser att tillgängligheten till den psykiatriska slutenvården behöver öka. Vidare menar samordnaren att det behövs en nationell plan för psykisk hälsa, och föreslår att riksdagen anger mål och riktlinjer för utvecklingsarbetet. Under 2005 och 2006 avsatte riksdag och regering sammanlagt 700 miljoner kronor för en särskild satsning på psykiatri. Socialstyrelsen har i uppdrag att följa upp insatsen. Uppföljningen ska slutredovisas i augusti 2007.

Frågan om tillgängligheten till vård är aktuell även när det gäller tandvården. Av skrivelsen framgår att arbetsmarknaden för tandläkare är i fortsatt obalans. Efterfrågan på tandläkare överstiger tillgången. Den ökning av antalet platser på tandläkarutbildningen som har genomförts 2005–2007 är enligt Socialstyrelsen inte tillräcklig för att säkra en långsiktig tillgång på tandläkare. Undersökningar av prisutvecklingen på tandvård visar att priserna har dämpats påtagligt jämfört med de stora prisökningar som förekom efter införandet av fri prissättning på tandvård 1999.

Regeringen poängterar att det är komplicerat att utvärdera måluppfyllelsen inom sjukvården. Tillgängliga data varierar mycket i kvalitet. Vidare räcker det inte att endast se till tillgängliga resurser och utförda prestationer

ner. För att bedöma vad som är god vård måste man även ta hänsyn till andra faktorer. Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting har tagit fram en nationell strategi för ”öppna jämförelser” av hälso- och sjukvårdens effektivitet och kvalitet. Det är dock centralt att arbetet med att förbättra dataunderlaget, analyserna och jämförelserna utvecklas vidare. Resultaten av jämförelserna måste också komma till användning i landstingen.

Även möjligheterna att ge en allsidig och nationell beskrivning av vården och omsorgen om äldre är fortfarande begränsade. Det pågår dock en utveckling i kommunerna i riktning mot en ökad systematisk verksamhetsuppföljning. En rapport från Socialstyrelsen har visat att det finns stora, oförklarade skillnader i kommunernas kostnader för vård och omsorg av äldre. Socialstyrelsen drar mot den bakgrunden slutsatsen att det sannolikt går att öka effektiviteten i verksamheten.

Regeringen uppmärksammar att de senaste årens omstrukturering av äldreomsorgen, som innebär att antalet platser i särskilt boende har minskat och alltfler äldre vårdas hemma, har påverkat de anhörigas situation. En ny trend är att kommunerna i biståndsbedömningarna inkluderar tillgång till vuxna barn, trots att detta saknar stöd i lagstiftningen. Regeringen skriver att Socialstyrelsen menar att nedläggningen av platser i särskilt boende har genomförts utan tillräckliga konsekvensanalyser. En annan iakttagelse gäller problemet med beslut som inte verkställs och avslag som ges trots bedömt behov. Omfattningen av problemet förändrades inte mellan 2004 och 2005. Regeringen konstaterar att kommunernas ambitioner att de äldre ska bo kvar hemma så länge som möjligt även medför att äldre människor har blivit en riskgrupp i fråga om vräkning, och i förlängningen också hemlöshet. När det gäller kompetensförsörjningen inom äldreomsorgen skriver regeringen att det är relativt lätt att rekrytera yrkesutbildad omvårdnadspersonal enligt en studie från Socialstyrelsen. Antalet personer med otrygga anställningsformer är emellertid stort.

Tillämpningen av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) börjar bli mer likvärdig mellan kommunerna. Antalet insatser enligt LSS och socialtjänstlagen fortsätter att öka, vilket enligt en rapport från Socialstyrelsen är ett tecken på att kommunernas ambitionsnivå har höjts. Kommunernas kostnader för LSS har i fasta priser ökat med 15 % mellan 2001 och 2005. Länsstyrelserna har dock noterat att kommunernas riktlinjer för bedömning av insatser i många fall innehåller bestämmelser eller rekommendationer som är begränsande för individerna. Länsstyrelserna anser att lagen urholkas på ett allvarligt sätt om riktlinjerna försvårar funktionshindrades möjligheter att leva ett gott och självständigt liv.

Att stärka skyddet för utsatta barn är ett nationellt mål för individ- och familjeomsorgen. Regeringen konstaterar att kommunernas förebyggande och öppna insatser för barn och ungdomar har förstärkts. Kommunerna gör också fler strukturerade utredningar och uppföljningar. På samma gång pekar regeringen på vissa problem inom området. Socialsekreterarna har



hög arbetsbelastning samtidigt som de ska utföra känslomässigt krävande uppgifter och göra svåra bedömningar. Det leder till ökad personalomsättning, bristande kontinuitet och svårigheter att upprätthålla tillräcklig kompetens bland socialsekreterarna. Regeringen betonar att det är strategiskt viktigt att öka stabiliteten och kompetensen i den verksamhet som syftar till att säkerställa skyddet för barn och unga. Det gäller på både nationell och lokal nivå.

Av skrivelsen framgår att internationella undersökningar har pekat ut kvaliteten i den svenska förskolan som världsledande. Barngruppernas storlek avgörs framför allt av ekonomiska prioriteringar i kommunerna. Alla kommuner har infört maxtaxa i förskoleverksamheten. Man har kunnat konstatera att en allt större andel av barnen är inskrivna i förskolan. Det är däremot svårt att analysera de kommunalekonomiska effekterna av maxtaxan. Analyser av arbetskraftsutbud och sysselsättning har dock inte kunnat påvisa några direkta effekter som kan kopplas till införandet av maxtaxan.

När det gäller skolbarnsomsorgen noterar regeringen att spridningen är stor mellan landets fritidshem beträffande gruppstorlekar, personaltäthet och personalens utbildningsnivå. Det finns brister i kommunernas planering och redovisning av skolbarnsomsorgen. Exempelvis har Skolverkets inspektioner visat att skolbarnsomsorgen sällan finns med i kommunernas måldokument och kvalitetsredovisningar. Mellan 2001 och 2005 har antalet barn och anställda i fritidshem minskat. Antalet anställda har dock minskat i snabbare takt än antalet barn. Samtidigt har kostnaderna för verksamheten ökat. Vad detta beror på har enligt skrivelsen inte analyserats.

Regeringen lyfter i skrivelsen fram att Skolverket har betonat att det är viktigt att lärare får tillgång till kompetensutveckling. Lärarna har själva uppgivit att tiden för kompetensutveckling har minskat. I stället får man lägga mer tid på frågor som gäller mobbning, ogiltig frånvaro och kontakter med föräldrar. Den samlade bilden visar enligt skrivelsen att den totala arbetsbördan för lärarna verkar ha ökat.

Den senaste utvärderingen av det riktade statsbidraget till personalförstärkningar i skola och fritidshem visar att personaltätheten har ökat med motsvarande 15 200 heltidstjänster. Målsättningen med bidraget var att 15 000 nya heltidstjänster skulle skapas. Den största delen av ökningen beror på att kommuner med vikande elevunderlag har gjort mindre neddragningar än förväntat.

Av dem som lämnade grundskolan våren 2006 var 89,5 % behöriga till gymnasieskolan. Läsåret 2005/06 uppnådde 89,2 % av de elever som fick slutbetyg i gymnasieskolan grundläggande behörighet till universitets- och högskolestudier. Dessa procentandelar ligger strax över föregående års nivåer. Regeringen framhåller vidare att slutbetygen i grundskolan har legat på en nästan konstant nivå de senaste tre åren. Fortfarande når var fjärde elev inte målen i alla ämnen. Det är stora betygsskillnader mellan flickor och pojkar. Variationerna är också stora mellan kommunerna.

I skrivelsen behandlar regeringen även kommunal demokrati och organisation, EU:s påverkan på kommuner och landsting samt introduktion av nyanlända invandrare.

### **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 är ett viktigt inslag i återrapporteringen av resultatinformation till riksdagen. Skrivelsen ger enligt utskottets uppfattning en bred och fyllig beskrivning av utvecklingen i kommunsektorn. Skrivelsen pekar på såväl goda förhållanden i den kommunala verksamheten och ekonomin som på områden som kräver förbättringar.

Utskottet kan konstatera att en samlad genomgång av statsbidragens utveckling numera utgör en årligen återkommande del av regeringens skrivelse. Redovisningen av statsbidragen är enligt utskottets mening en central del i regeringens återrapportering till riksdagen. Den bör därför utvecklas vidare i syfte att förbättra överblicken över statsbidragen till kommuner och landsting. Redovisningen bör också utgöra underlag för en utvärdering av bidragens måluppfyllelse. I detta sammanhang ser utskottet positivt på det uppdrag som regeringen har gett Statskontoret att utvärdera effekterna av ett urval specialdestinerade statsbidrag i förhållande till målen för bidragen.

Vidare noterar utskottet att regeringen i skrivelsen uppmärksammar 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 har även aktualiserats i samband med regeringens förslag i 2007 års ekonomiska vårproposition (prop. 2006/07:100) om förändringar i det kommunala utjämningsystemet. Regeringen framhåller i vårpropositionen att man delar bedömningen som görs av utredningen 2005 års uppföljning av utjämningsystemet samt flera remissinstanser att det på sikt är angeläget att bredda underlaget för de uppgifter som används i utjämningsystemets kostnadsmatriser. Utskottet vill för egen del understryka vikten av ett relevant och genomarbetat dataunderlag för kostnads- och verksamhetsuppföljning på det kommunala området. Utskottet förutsätter därför att det breddade underlaget också kommer att användas för att utveckla uppföljningen av mål- och resultatuppfyllelsen inom hälso- och sjukvården. Dessutom utgår utskottet från att regeringen även lägger särskild vikt vid utvecklingen av dataunderlaget i sitt arbete med uppföljningen av de övriga kommunala verksamheterna. Utskottet förutsätter samtidigt att regeringen arbetar vidare med fördjupade analyser på de områden där det statistiska underlaget redan är tillgängligt. Exempel på sådana områden är kompetensförsörjningen inom den kommunala sektorn och frågan om hur utnyttjandet av de gemensamma resurserna fördelas mellan könen. Avslut-

ningsvis vill utskottet dock 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 vad som har anförts ovan föreslår finansutskottet att riksdagen lägger regeringens skrivelse om utvecklingen inom den kommunala sektorn till handlingarna.

BILAGA

## Förteckning över behandlade förslag

### Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2006/07:102 Utvecklingen inom den kommunala sektorn.