

Regeringens skrivelse

2001/02:102

Utvecklingen inom den kommunala sektorn

Skr.
2001/02:102

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 4 april 2002

Göran Persson

Lars-Erik Lövdén
(Finansdepartementet)

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 baseras i huvudsak på rapporter från sektorsmyndigheterna m.fl.

Redovisningen av den ekonomiska utvecklingen innefattar i huvudsak utvecklingen av kommunsektorns andel i samhällsekonomin och av sektorns finansiella sparande, resultatutvecklingen för kommuner och landsting samt kommunala koncerner, sysselsättningsutvecklingen, kommunala entreprenader och köp av verksamhet samt effekter av det utjämningsystem som infördes 1996. Vidare presenteras hur kostnaderna fördelas mellan olika kommunala verksamheter 2000.

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 utvecklas i förhållande till de nationella mål som riksdag och regering har formulerat.

Redovisningen omfattar i huvudsak förhållandena t.o.m. verksamhetsåret 2000. De årtal som redovisas kan variera mellan olika verksamhetsområden, bl.a. beroende på hur den offentliga statistiken samlas in. Det förekommer även skilda möjligheter för de olika verksamhetsområdena att redovisa graden av måluppfyllelse.

1	Sammanfattning	3
1.1	Den kommunala ekonomin	3
1.2	De kommunala verksamheterna	3
1.3	Ledning, uppgifter och organisation samt kommunal demokrati	7
2	Kommunal ekonomi	8
2.1	Inledning	8
2.2	Kommunsektorn utgör en betydande del av samhällsekonomin	8
2.3	Försämrat resultat i kommunsektorn 2001	10
2.4	Störst kostnadsökning inom utbildning, äldre- och handikappomsorg och vård	13
2.5	Kommunala företag ger kommunerna olika förutsättningar	15
2.6	Resultatet i enskilda kommuner och landsting	17
2.7	Kommunala köp av verksamheter fortsätter att öka	21
2.8	Kommunal personal	22
2.9	Jämn inkomstfördelning mellan länen	25
2.10	Särskilda insatser viktiga för att hjälpa de ekonomiskt svagaste kommunerna och landstingen	27
3	Hälso- och sjukvård	30
4	Socialtjänsten	42
4.1	Äldreomsorg	42
4.2	Handikappomsorg	48
4.3	Individ- och familjeomsorg	58
4.3.1	Ekonomiskt bistånd	59
4.3.2	Barn- och ungdomsvård	66
4.3.3	Familjerätt	70
4.3.4	Familjerådgivning	72
4.3.5	Missbrukarvård	74
5	Barnomsorg, skola och vuxenutbildning	79
5.1	Förskola och skolbarnsomsorg	79
5.2	Det offentliga skolväsendet för barn och ungdom	84
5.2.1	Förskoleklassen	84
5.2.2	Grundskolan	86
5.2.3	Gymnasieskolan	95
5.2.4	Särskolan	103
5.3	Kommunernas vuxenutbildning	105
5.3.1	Kommunal vuxenutbildning	106
5.3.2	Vuxenutbildning för utvecklingsstörda	112
5.3.3	Svenskundervisning för invandrare	114
6	Ledning, uppgifter och organisation samt kommunal demokrati	117
7	Vissa övriga verksamheter	123
7.1	Kollektivtrafik och färdtjänst	123
7.2	Folkbibliotek	123
7.3	Storstadspolitik	124

1.1 Den kommunala ekonomin

Kommuner och landsting utgör en betydande del av samhällsekonomin. Kommunsektorns utgifter motsvarade 22,5 procent av Sveriges BNP 2001, varav 19,1 procentenheter utgjordes av kommunal konsumtion.

Preliminära uppgifter från SCB avseende kommunernas resultat för 2001 visar på ett positivt resultat på 11,5 miljarder kronor, vilket är en förbättring med 2,8 miljarder kronor jämfört med 2000. 198 kommuner räknar med att ha ett positivt resultat eller ett nollresultat 2001 jämfört med 177 kommuner 2000. Om extraordinära poster exkluderas blir resultatet sammantaget för kommunerna 2001, 3,8 miljarder kronor att jämföra med 5,2 miljarder kronor 2000.

Landstingen redovisade 2001 sammantaget ett negativt resultat på 3,5 miljarder kronor, vilket är en förbättring med 0,4 miljarder kronor jämfört med 2000. Exkluderas de extraordinära posterna blev underskottet 3,4 miljarder kronor 2001. Hälften av landstingen uppvisar ett positivt resultat inklusive extraordinära poster.

Det sammanlagda resultatet för kommun- och landstingssektorn försämrades med 1 miljard kronor 2001 före extraordinära poster, trots en kraftig ökning av skatteintäkterna. Det förklaras främst av en kraftig ökning av nettokostnaderna. Åren 1998-2000 ökade nettokostnaderna årligen med ca 15 miljarder kronor per år. 2001 ökade de med ca 25 miljarder kronor.

Kommunernas resultat före extraordinära poster på koncernnivå, dvs. inklusive de kommunala företagen, uppgick 2000 till 11,6 miljarder kronor. Detta är en klar förbättring jämfört med resultatet för 1999, som var 6,7 miljarder kronor.

Kommunala köp av verksamhet fortsätter att öka, och utgjorde ca 12 procent av kommunernas totala driftskostnader 2000.

Efter att ha minskat under åren 1990-1997 har antalet anställda i kommuner och landsting ökat fr.o.m. 1998. Eftersom kommunerna i ökande utsträckning köper verksamhet på entreprenad är ökningen troligen större än vad som framgår av sysselsättningsstatistiken. Antalet hel- och deltidsanställda i kommuner och landsting uppgick 2000 till en miljon personer. Omräknat till årsarbetare var antalet anställda 822 000.

1.2 De kommunala verksamheterna

Hälso- och sjukvård

Målet för hälso- och sjukvården är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen.

Den sammantagna bilden av förhållandena inom hälso- och sjukvården kännetecknas bland annat av en god medicinsk kvalitet, upplevda brister vad gäller tillgängligheten och svårigheter att rekrytera och behålla personalen. Under 2001 legitimerades ett rekordstort antal läkare. Sedan 1996 har det skett en ökning med ca 20 500 årsarbetskrafter inom

landstingens hälso- och sjukvård. Trots detta fortsätter mängden vakanser att vara stor. Skr. 2001/02:102

Antalet anmälningar till hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd var 2000 samma som för 1999. Trots att antalet anmälningar ökat generellt under 1990-talet, har antalet anmälningar som lett till påföljd varit i stort sett oförändrat.

Ett generellt problem i vården är att det råder brist på vetenskaplig kunskap om nytta och risker med många vård- och behandlingsinsatser. Bristen på hållbart vetenskapliga underlag innebär bland annat ett allvarligt praktiskt hinder för öppna, rationella prioriteringar i vården. Psykiatrireformen som genomfördes 1995 har inneburit att många psykiskt funktionshindrade har fått ett betydligt bättre liv. Dock finns det en grupp människor som inte har fått sina villkor förbättrade då de inte fått tillgång till ett eget boende eller ett boende under hemlika former.

De totala kostnaderna för hälso- och sjukvården uppgick 2000 till 163 miljarder kronor. I denna summa ingår bl.a. hushållens konsumtion av hälso- och sjukvård, läkemedel och sjukvårdskostnader. Denna post uppgick till 24,8 miljarder kronor 2000. Kostnaderna för läkemedelsförmånen uppgick 2001 till 17 miljarder kronor, en ökning med nära 7 procent från 2000. Det skrivs ut en större mängd läkemedel till kvinnor, men kostnaden per förskrivet läkemedel är högre för män än för kvinnor.

Socialtjänst

Det övergripande målet för socialtjänsten är att främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet.

Äldreomsorg

Andelen äldre som får hjälp i ordinärt och särskilt boende har varit i stort sett konstant de senaste åren. De utökade resurserna som har tillkommit i verksamheterna vård och omsorg under senare år har främst gått till äldre med omfattande vårdbehov. Liksom föregående år råder brist på platser inom särskilda boendeformer. Detta medför att personer som fått bifallsbeslut får vänta på verkställighet och att personer som bedöms ha behov ändock får avslag på ansökningar om plats i särskilt boende. Personalen inom äldreomsorgen har under senare år ökat, men det finns ett fortsatt stort rekryteringsbehov.

Socialstyrelsens och länsstyrelsernas tillsyn visar att det pågår ett omfattande utvecklingsarbete inom den kommunala äldreomsorgen.

Kostnaderna för äldreomsorgen uppgick 2000 till ca 67 miljarder kronor, en ökning med nära 5 procent från 1999.

Handikappomsorg

Hälften av kommunerna saknar fortfarande ett handikappolitiskt program. Enligt den nationella handlingsplanen för handikappolitiken bör arbetet med att skapa ett tillgängligt arbete prioriteras. Liksom tidigare är brister det dock fortfarande i detta avseende, särskilt för barn med

funktionshinder. Resultaten av länsstyrelsernas tillsyn visar att det finns stora brister i kommunernas sätt att sköta handläggningen och dokumentationen i utredningar och beslut som rör enskilda personer. Antalet verkställda domar och icke verkställda kommunala beslut 2000 ligger på samma nivå som under 1999.

Kostnaderna för handikappomsorgen uppgick 2000 till 27,8 miljarder kronor.

Individ- och familjeomsorg

Såväl antalet bidragshushåll som kostnaderna för socialbidrag fortsätter att minska. Även antalet hushåll för långvarigt socialbidragstagande har minskat. Den genomsnittliga bidragstiden 2000 var 5,8 månader, densamma som för 1999.

En orsak bakom denna utveckling är det förbättrade arbetsmarknadsläget. Resultatet för 2000 innebär att antalet biståndshushåll och –mottagare nästan är nere på samma nivå som 1991.

Utredningstiden för barnavårdsutredningar har förkortats, men varierar mellan kommunerna. Samtal med barnen själva under utredningarna blev vanligare under 1990-talet, även om barnets inställning sällan dokumenteras. Barnperspektivet har fått visst genomslag.

Andelen öppenvårdsinsatser för missbrukare var 80 procent av samtliga vårdinsatser 2000. Ingen förändring har skett jämfört med de föregående åren. Det är inte känt vad utvecklingen sammantaget innebär för den enskilde missbrukaren. Både det tunga missbruket och ungdomars erfarenhet av narkotika ökade under 1990-talet. En fördubbling har skett sedan slutet av 1980-talet av elever i år 9 som någon gång har prövat narkotika.

Kostnaderna för individ- och familjeomsorgen uppgick 2000 till sammanlagt 22,6 miljarder kronor, varav 9,5 miljarder avsåg försörjningsstöd. Detta är oförändrat jämfört med 1999, men en minskning med nära 10 procent i fasta priser vad avser det ekonomiska biståndet.

Förskola, skola och vuxenutbildning

Förskola

Behovstäckningen inom förskolan är god även 2001. Antalet inskrivna barn i förskolan var oförändrat jämfört med 2000, dock ökade antalet inskrivna barn i fritidshemmen. Andelen inskrivna barn fortsätter att öka och uppgick 2001 till 77 procent.

Den totala kostnaden för barnomsorgen uppgick 2000 till 39,8 miljarder kronor, vilket är en ökning med ca 1 procent jämfört med 1999.

Avgiftsfinansieringsgraden inom förskolan fortsatte att öka, och uppgick 2000 till 19 procent för riket i genomsnitt.

Förskoleklassen är en egen skolform för 6-åringar. Antalet inskrivna i förskolan uppgick till 99 013. Andelen inskrivna var oförändrat vid 93 procent. Antalet lärare per 100 elever uppgick läsåret 2001/02 till 7,8 procent, en ökning med 2,6 procent. Den totala kostnaden för förskoleklassen uppgick 1999 till 3,6 miljarder kronor.

Antalet elever i grundskolan 1 059 122. Andelen elever som våren 2001 gick ut grundskolan med behörighet att läsa ett nationellt program på gymnasieskolan uppgick till ca 90 procent, oförändrat jämfört med 2000. Andelen elever som nått målen för godkänt i alla ämnen sjönk 2001 och uppgick till ca 74 procent. Våren 2000 var samma andel nära 76 procent och 1999 77,3 procent. Kostnaden för den kommunala grundskolan uppgick 2000 till 59,7 miljarder kronor varav de fristående grundskolornas andel utgjorde 1,8 miljarder kronor, en ökning med 7 procent respektive 20 procent från 1999.

Våren 2001 lämnade 79,1 procent av eleverna år 3 i gymnasieskolan med slutbetyg, en minskning med 3,5 procentenheter jämfört med 2000. Av dessa hade 84,6 procent behörighet för universitets- och högskolestudier, en ökning med 4,3 procentenheter jämfört med 2000.

Kostnaden för gymnasieskolan uppgick 2000 till 22,4 miljarder kronor, en ökning med nära 2 procent från 1999.

Antalet elever i särskolan fortsätter att öka. Sedan hösten 1995 har antalet elever ökat med 40 procent, att jämföra med 10 procents ökning inom grundskolan. Kostnaden för särskolan uppgick 2000 till 3,3 miljarder kronor, en minskning med 2 procent från 1999.

Vuxenutbildning

Det totala antalet studerande i kommunal vuxenutbildning fortsätter efter en ökning mellan 1996 och 2000 att minska. Antalet elever minskade läsåret 2000/01 med 4 procent jämfört med föregående läsår. Andelen studerande över 45 år ökade dock. Andelen studerande som avbryter sina studier har fortsatt öka inom den grundläggande vuxenutbildningen, medan avhoppet har blivit färre inom påbyggnadsutbildningen. Studerande inom gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning slutförde sina studier i högre grad än studerande inom grundläggande vuxenutbildning. Många studerande inom grundläggande vuxenutbildning har individuella mål med sina studier på en lägre nivå än vad som ger betyg vid kursens slut vilket kan förklara vissa av studieavbrotten.

Den kommunala vuxenutbildningen har utvecklats mot en ökad individualisering och flexibilitet och därmed också ökat möjligheterna för personlig måluppfyllelse.

Den totala kostnaden för kommunal vuxenutbildning uppgick 2000 till 6,6 miljarder kronor, oförändrat jämfört med 1999.

Antalet studerande i sfi var 37 322 under läsåret 2000/01. Jämfört med föregående läsår innebär det en ökning med 9 procent. Kommunernas totala kostnader för sfi 2000 har ökat med ca 84 miljoner kronor jämfört med 1999, vilket är en ökning med 14 procent. De flesta kommuner anordnar svenska för invandrare i egen regi, oftast i anslutning till den

kommunala vuxenutbildningen. Andelen kommuner som lägger ut verksamheten på annan anordnare, t.ex. folkhögskola eller studieförbund fortsätter att öka svagt.

Skr. 2001/02:102

1.3 Ledning, uppgifter och organisation samt kommunal demokrati

Under 2001 skedde inga förändringar i antalet kommuner och landsting, utan antalet uppgår liksom 2000 till 289 kommuner och 20 landsting. Under året har regeringen beslutat att Knivsta bryts ut ur Uppsala kommun och bildar en egen kommun fr.o.m. 1 januari 2003.

Samverkan sker inom så gott som alla verksamhetsområden. Merparten av den samverkan som bedrivs görs så inom mindre reglerade former som projekt, nätverk och avtal. Antalet kommunalförbund uppgick 2000 till ca 60.

Enligt Kommundemokratikommittén verkar det inte som om andelen förtroendevalda på kommunal nivå som väljer att hoppa av sitt uppdrag under pågående mandatperiod har ökat under den senaste tioårsperioden. Vad som däremot ökat markant är den totala omsättningen av förtroendevalda. Till stor del kan denna ökning emellertid hänföras till avgångar i samband med valen och inte under mandatperioden.

År 2001 hade 51 kommuner ett eller flera medborgarkontor, dvs. en kommunal organisation vars huvuduppgift är att lämna medborgarna personlig service inom flera förvaltningsområden. När det gäller det totala antalet medborgarkontor i landet har det inte skett någon större förändring mellan 2001 och 1999. I 22 kommuner respektive sex landsting fanns det en ”servicedeklaration” eller en ”serviceförbindelse” som redovisar kommunens service inom flera av kommunens eller landstingets förvaltning. I 33 kommuner respektive sex landsting fanns en fastställd rutin för att samla in, pröva och dokumentera klagomål på kommunens eller landstingets service som gäller inom flera förvaltningar.

2 Kommunal ekonomi

2.1 Inledning

Mål för den kommunala ekonomin

Det övergripande målet för den kommunala ekonomin anges i kommunallagen. Kommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. I förarbetena till lagen anges exempel på vad som är att anse som god ekonomisk hushållning. I normalfallet är det inte god ekonomisk hushållning att ta lån för att täcka löpande kostnader. Vidare bör försäljningsmedel för anläggningstillgångar användas till nya investeringar eller för att betala på lån. Det balanskrav som trädde i kraft den 1 januari 2000 innebär att kommuner och landsting varje år skall upprätta en budget för nästa kalenderår (budgetår) så att intäkterna överstiger kostnaderna. Om kostnaderna för ett visst år överstiger intäkterna skall det negativa resultatet motsvaras av ett minst lika stort sammanlagt positivt resultat de närmast följande två åren.

Målet för utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner, från vilket merparten av statsbidragen till kommuner och landsting utgår, är att skapa goda och likvärdiga förutsättningar för kommuner och landsting att uppnå de nationella målen inom olika verksamheter.

Det kommunala utjämningsystemet är ett av de viktigaste instrumenten som staten har till sitt förfogande för att alla kommuner respektive landsting skall tillförsäkras likvärdiga ekonomiska förutsättningar för att bedriva sin verksamhet, oberoende av invånarnas inkomster och kommunens eller landstingets strukturella förhållanden.

2.2 Kommunsektorn utgör en betydande del av samhällsekonomin

Kommunsektorn, dvs. kommuner och landsting, utgör en betydande del av samhällsekonomin. Sektorns utgifter motsvarade 2001 22,5 procent av BNP, varav 19,1 procentenheter utgjorde kommunala konsumtionsutgifter. År 2001 ökade sektorns BNP-andel med 0,5 procentenheter jämfört med 2000. Den kommunala konsumtionen som andel av BNP var 2001 i stort sett tillbaka på samma nivå som 1980, ca 19 procent (diagram 2.1). Variationerna under perioden återspeglar såväl förändringar i den kommunala konsumtionen som i BNP. Eftersom kommunsektorns BNP-andel mäts i löpande priser har både pris- och volymutvecklingen betydelse.

Som exempel kan nämnas att ökningen av andelen 1990, med 0,7 procentenheter, främst beror på kraftigare löne- och prisstegringar i kommunsektorn jämfört med andra sektorer detta år. Även de kraftiga svängningarna i BNP-andelen åren 1991–93 kan främst förklaras av stora skillnader i löne- och prisutvecklingen mellan kommunsektorn och övriga sektorer.

Åren 1994–95 när samhällsekonomin började återhämta sig blev den kommunala konsumtionen oförändrad. Åren 1997–2000 har präglats

både av en förhållandevis god samhällsekonomisk tillväxt och av en stark kommunal tillväxt. Den kraftiga ökningen av andelen 1998 beror främst på landstingens övertagande av kostnadsansvaret för läkemedelsförmånen från staten.

Diagram 2.1 Kommunal konsumtion som andel av BNP

Löpande priser



Källa: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

Anm. Exklusive svenska kyrkan

Utvecklingen i fasta priser ger en delvis annorlunda bild. Under 1980-talet växte den kommunala konsumtionen reellt något snabbare än BNP. Sett över hela perioden 1980–2001 har den kommunala konsumtionen reellt växt ca 10 procentenheter långsammare än BNP. I början av 1990-talet skedde ett trendbrott. Den kommunala konsumtionen minskade något i fasta priser, främst till följd av en sämre skatteunderlagstillväxt, minskade statsbidrag och ökade socialbidragskostnader. Under 2001 ökade de kommunala konsumtionsutgifterna i fasta priser med 1,9 procent. 2000 var ökningen 2,6 procent.

Diagram 2.2 Real utveckling av BNP och kommunal konsumtion

Förändring i fasta priser, index 1980=100



Källa: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

Anm. Exklusive svenska kyrkan

Under 1980-talet ökade medelutdebiteringen med ca 2 procentenheter. Därefter har ökningstakten dämpats. Under 1990-talet har staten vid flera tillfällen vidtagit åtgärder för att motverka skattehöjningar, åren 1991–93 genom skattestopp enligt lag, 1994 genom tillskott till de som inte höjde skatten och åren 1997–99 genom indragningar av statsbidrag för de som höjde skatten.

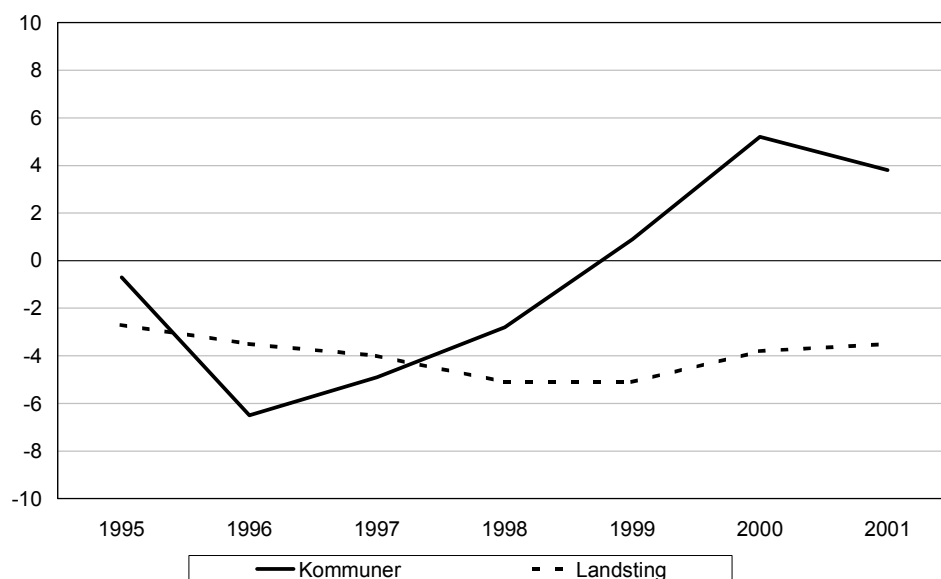
2.3 Försämrat resultat i kommunsektorn 2001

Det balanskrav som trädde i kraft 2000 innebär att kommuner och landsting varje år skall upprätta en budget så att intäkterna överstiger kostnaderna. Om kostnaderna för ett visst år överstiger intäkterna skall det negativa resultatet motsvaras av ett minst lika stort sammanlagt positivt resultat de närmaste två följande åren.

Landstingen har sammantaget under perioden 1995–2001 redovisat ett negativt resultat på ca 3–5 miljarder kronor per år (diagram 2.3). Kommunernas positiva resultatutveckling sedan 1996 bröts 2001 då resultatet försämrades med ca 1,5 miljarder kronor jämfört med 2000.

Diagram 2.3 Resultatutvecklingen för kommuner respektive landsting.

Resultat före extraordinära poster, miljarder kronor i löpande priser

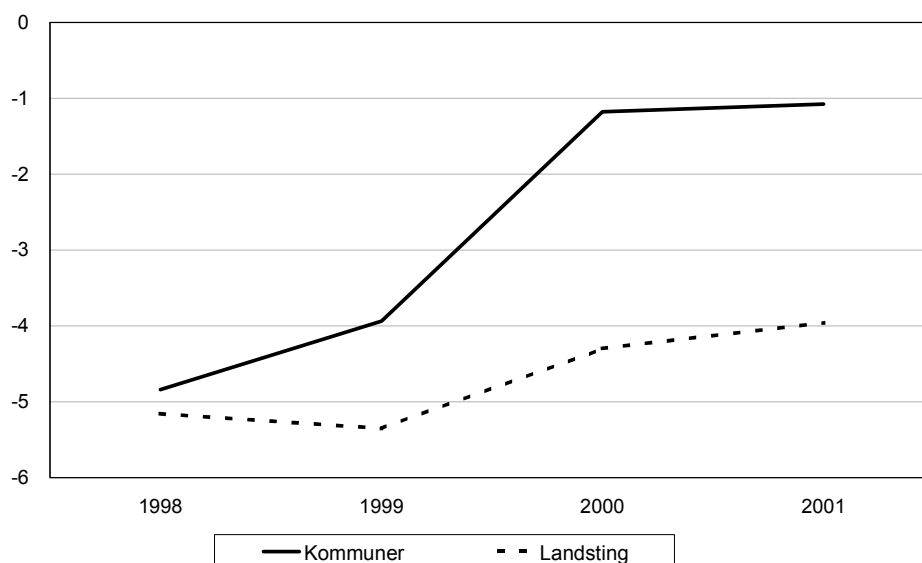


Källa: Statistiska centralbyrån

Även om kommunerna fr.o.m. 1999 sammantaget redovisar ett positivt resultat finns det enskilda kommuner som redovisar underskott (se även avsnitt 2.6). Diagram 2.4 visar det sammanlagda underskottet för de kommuner och landsting som redovisat underskott respektive år. År 1998 var de sammanlagda underskotten i såväl kommuner som landsting ca 5 miljarder kronor. Därefter har det sammanlagda underskottet i kommunerna minskat till ca 1 miljard kronor. Antalet kommuner med underskott har minskat samtidigt som det genomsnittliga underskottet i de aktuella kommunerna mätt i kronor per invånare har minskat. Det sammanlagda underskottet i landstingen har minskat till ca 4 miljarder kronor. Antalet landsting med underskott har minskat, men det genomsnittliga underskottet i de aktuella landstingen mätt i kronor per invånare har ökat. Stockholms läns landsting svarar för det största underskottet 2001, både i absoluta tal och räknat per invånare.

Diagram 2.4 Kommun- respektive landstingssektorns underskott

Resultat före extraordinära poster, miljarder kronor i löpande priser



Källa: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

I tabell 2.1 redovisas kommunernas och landstingens resultaträkning för åren 1999–2001. För kommunerna har de extraordinära posterna bidragit till att förbättra resultatet relativt kraftigt. De extraordinära posterna kan t.ex. bestå av en realisationsvinst i samband med en försäljning av en fastighet eller ett kommunalt bolag. Resultatet inklusive de extraordinära posterna, dvs. årets resultat, förbättrades med närmare 3 miljarder kronor 2001 för kommunerna. För landstingen har dessa poster däremot haft en marginell betydelse.

Tabell 2.1 Kommunernas respektive landstingens samlade resultaträkningar

Miljarder kronor

År	Kommuner			Landsting		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001
Verksamhetens nettokostnader	-253,7	-263,4	-280,2	-116,2	-122,6	-131,5
Skatteintäkter	211,2	226,0	243,4	99,4	107,8	118,0
Generella statsbidrag ¹	43,1	41,3	39,4	11,1	10,8	10,5
Finansiella poster	0,3	1,3	1,2	0,6	0,2	-0,4
Resultatet före extraordinära poster	0,9	5,2	3,8	-5,1	-3,8	-3,4
Extraordinära poster	5,3	3,5	7,7	-0,3	-0,1	-0,1
Årets resultat	6,2	8,7	11,5	-5,4	-3,9	-3,5

Källa: Statistiska centralbyrån och Landstingsförbundet

Anm. Resultaträkningarna för 2001 avseende kommunerna är preliminära

¹⁾ Inklusive momsavdrag

Diagram 2.5 visar resultatförändringen i kommunerna respektive landstingen åren 1997–2001 uppdelat i olika komponenter. Tillväxten i skatteintäkterna har ökat kraftigt under perioden. Som lägst ökade de 1997 med ca 6 miljarder kronor och som mest 2001 med ca 25 miljarder kronor. Dessa stora skillnader beror främst på variationer i skatteunderlaget, men även periodiseringseffekter till följd av redovisningsreglerna har haft en viss betydelse. År 1997 kunde resultatet trots en svag intäktsökning hållas oförändrat p.g.a. en återhållsam kostnadsutveckling. Åren därefter har kostnaderna ökat i en snabbare takt. Från och med 1997 har staten höjt de generella statsbidragen successivt och även skjutit till

medel i form av tillskott till skatteintäkterna ("200-kronan"). Ökningen av statsbidragen 1999 framgår dock inte av diagrammet då kommunerna och landstingen fick ett tillfälligt extra bidrag som är redovisat som en intäkt 1998. Det tillfälliga bidraget syftade till att kompensera kommunsektorn för den svaga skatteunderlagsutvecklingen 1997.

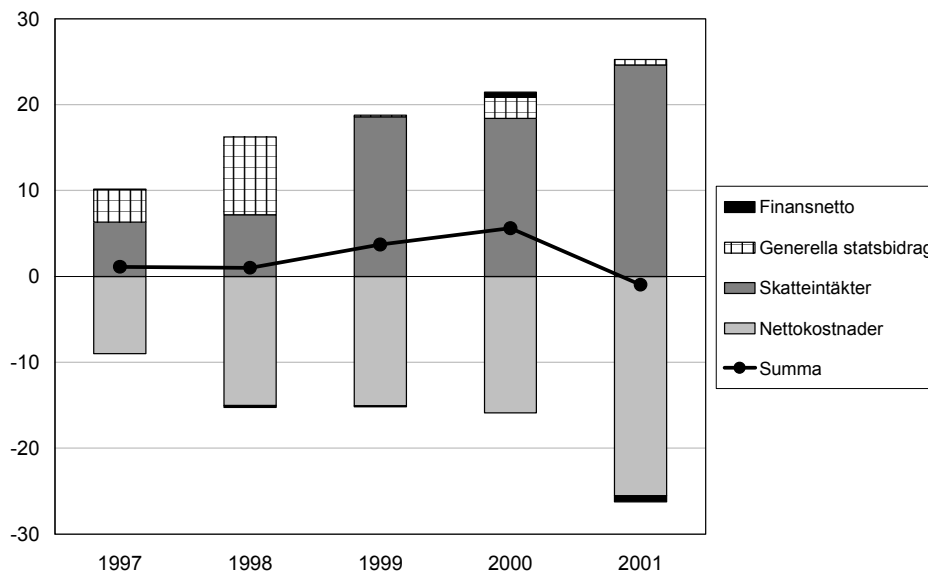
Under perioden har en rad ekonomiska regleringar gjorts mellan staten och kommunsektorn till följd av olika reformer. Kompensationen till löntagarna 2000–01 för egenavgifterna kombinerat med ett reducerat grundavdrag har t.ex. medfört att det kommunala skatteunderlaget, och därmed skatteintäkterna, har ökat. För att reglera detta har det generella statsbidraget minskats i motsvarande mån. Regleringar har även gjorts i samband med att kommunerna har ålagts nya uppgifter etc. Effekten av dessa regleringar har rensats bort i diagrammet för att åskådliggöra den underliggande utvecklingen.

De generella statsbidragen har i diagrammet även reducerats med den årliga ökningen av momsavgiften.

Trots en gynnsam intäktsutveckling försämrades det sammanlagda resultatet i sektorn något 2001, vilket kan förklaras av de kraftiga kostnadsökningarna detta år. Åren 1998–2000 ökade nettokostnaderna med ca 15 miljarder kronor per år. År 2001 ökade nettokostnaderna med ca 26 miljarder kronor.

Diagram 2.5 Resultatförändring i kommunsektorn och dess komponenter

Resultat för extraordinära poster, årlig förändring, miljarder kronor i löpande priser



Källa: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

Anm. Beräkningarna avseende 2001 är preliminära

2.4 Störst kostnadsökning inom utbildning, äldre- och handikappomsorg och vård

Diagram 2.6 visar utvecklingen av nettokostnaderna för kommunernas största verksamhetsområden. Sammantaget svarar dessa för ca 85 procent av de totala nettokostnaderna. Under senare år har utbildning och äldre- och handikappomsorg ökat, medan barnomsorgen minskat som andel av kommunernas nettokostnader. Äldre- och handikappomsorgen, som

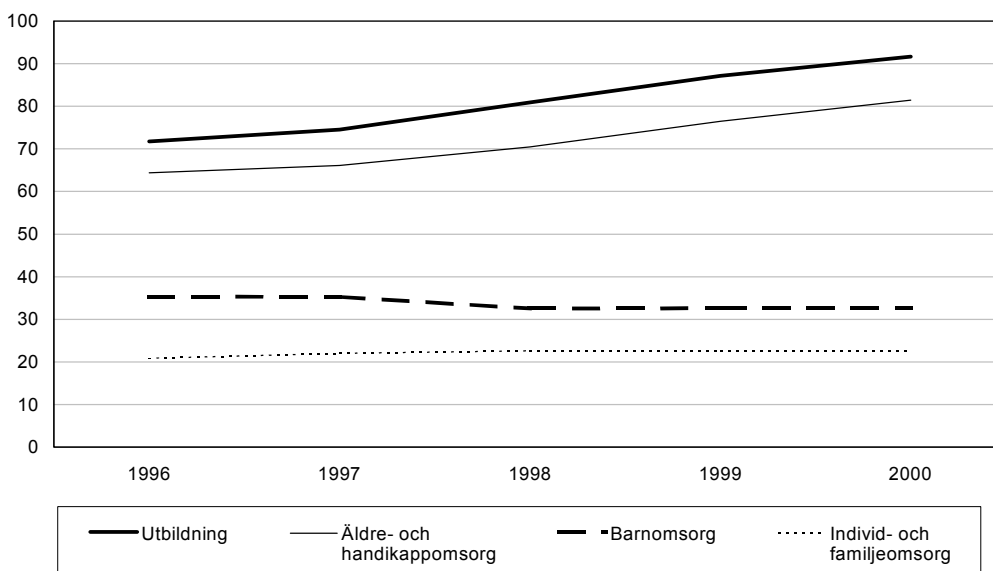
svarar för 30 procent av nettokostnaderna, har haft den kraftigaste nettokostnadsökningen sedan 1993. Kostnaderna för utbildning, 34 procent av nettokostnaderna, har sedan 1996 ökat i samma takt som äldre- och handikappomsorg, dvs. med ca 6 procent per år i löpande priser.

Ökningstakten när det gäller kostnaderna för barnomsorgen, 12 procent av nettokostnaderna, har dämpats sedan 1997, främst p.g.a. ett minskande antal barn i förskoleåldrarna. Minskningen 1998 beror dock främst på att förskoleklassen (den f.d. 6-årsverksamheten) fördes över från barnomsorgen till utbildningsverksamheten.

Individ- och familjeomsorgen, som utgör 8 procent av nettokostnaderna, ökade relativt kraftigt fram till 1996, bl.a. till följd av stigande arbetslöshet och ökade kostnader för flyktingmottagning. Därefter har kostnadsutvecklingen stabiliserats.

Diagram 2.6 Kostnadsutveckling för några av kommunernas verksamhetsområden

Nettokostnader, miljarder kronor i löpande priser



Källa: Vad kostar verksamheten i din kommun, Svenska Kommunförbundet och Statistiska centralbyrån

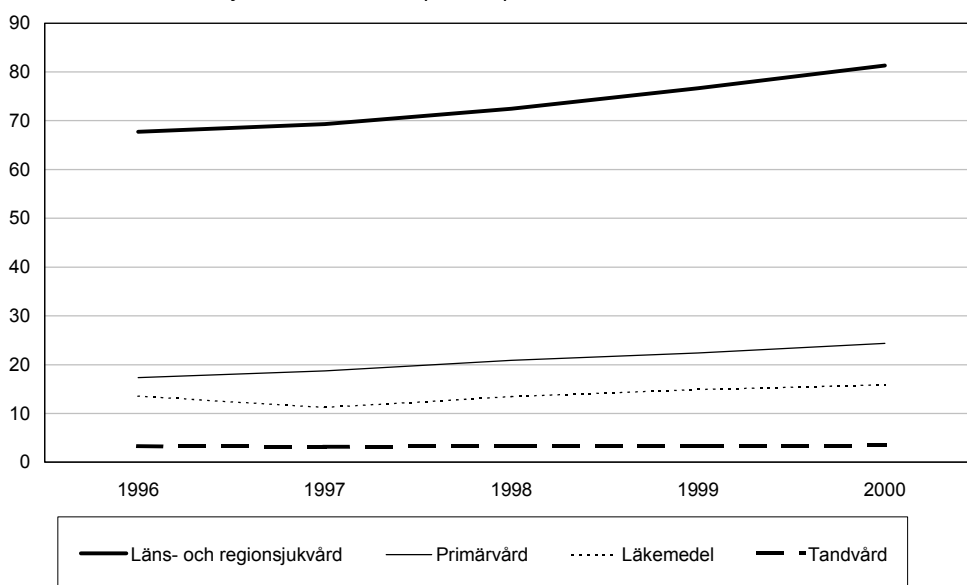
Hälso- och sjukvård är den dominerande verksamheten inom landstingen och utgör 90 procent av landstingens totala kostnader. Diagram 2.7 visar hur kostnaderna för olika delar inom hälso- och sjukvården har utvecklats sedan 1996. Kostnaderna har ökat kraftigast inom primärvården, med ca 9 procent per år i löpande priser, under perioden. Kostnadsökningstakten inom läns- och regionsjukvården har dock tilltagit sedan 1998 medan kostnaderna har ökat i en jämnare takt över hela perioden inom primärvården. Nettokostnaderna för tandvården har legat i det närmaste still sedan 1995.

Kostnaderna för läkemedel har årligen ökat med ca 8 procent i genomsnitt åren 1994–2000. Under den period som redovisas i diagram 2.7 ökade kostnaderna emellertid bara med 4 procent per år i genomsnitt. Det beror på att ändringar i förmånssystemet orsakade en hamstring av läkemedel 1996 vilket tillfälligt ökade kostnaderna detta år. Året därefter sjönk kostnaderna tillbaka med 17 procent.

Diagram 2.7 Kostnadsutveckling för några av landstingens verksamhetsområden

Skr. 2001/02:102

Nettokostnader, miljarder kronor i löpande priser



Källa: Landstingsförbundet

2.5 Kommunala företag ger kommunerna olika förutsättningar

En stor del av kommunernas verksamhet bedrivs i andra juridiska former än kommunala nämnder och förvaltningar. För att få en helhetsbild av en kommuns verksamhet och ekonomi är det angeläget att studera även de kommunägda företagen. Med kommunägda företag avses företag där en eller flera kommuner har ett avgörande inflytande, dvs. äger minst 50 procent av det röstetal som grundas på aktier, andelar eller dylikt. Närmare 90 procent av de kommunägda företagen är verksamma som aktiebolag.

Tabell 2.2 Kommunägda företag 2000

Antal, miljarder kronor

	Antal företag	Om-sättning mdkr	Årets resultat mdkr
El-, gas-, värme- och vattenförsörjning	311	55,9	3,1
Hotell- och restaurang	32	0,6	0,0
Transport, magasinering, kommunikation	114	6,5	0,2
Fastighets- och uthyrningsverks.	720	57,3	4,4
Andra samhälls- & personliga tjänster	142	6,0	-0,2
Övriga	112	3,4	0,2
Totalt	1 431	129,7	7,6

Källa: Statistiska centralbyrån

Hälften av de kommunägda företagen var verksamma inom fastighetsförvaltning. Det näst största verksamhetsområdet var el-, gas-, värme- och vattenförsörjning. Bäst resultat i kronor hade företagen inom fastighetsförvaltning samt företagen inom el-, gas-, värme- och vattenför-

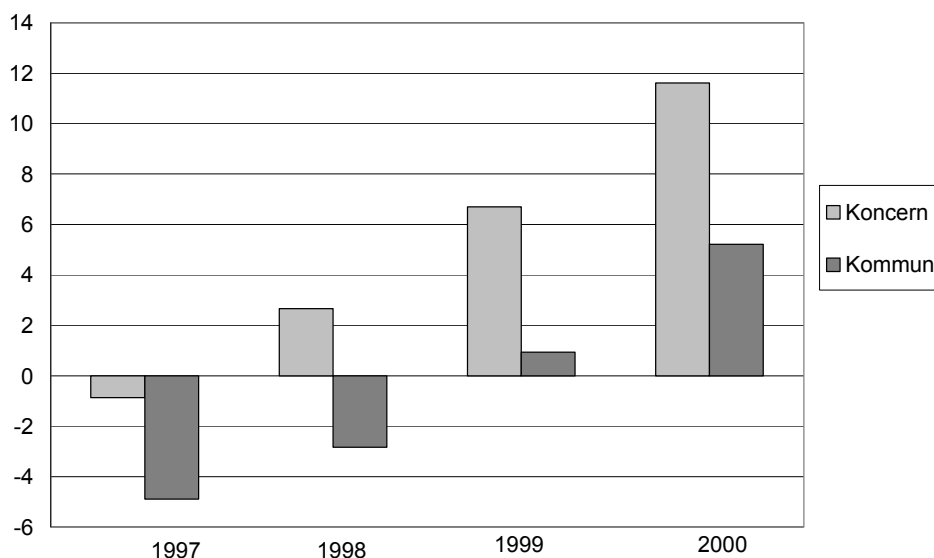
sörjning. Det skiljer sig dock kraftigt åt mellan olika typer av kommuner, t.ex. har många kommuner med befolkningsminskning ekonomiska problem i bostadsbolagen.

Syftet med koncernredovisning är att ge en mer heltäckande bild av en kommuns ekonomi, vilket också ger möjlighet att jämföra olika kommuner oavsett val av verksamhetsform. Antalet kommuner som sammanställer koncernredovisningar har ökat från 18 stycken 1988 till 284 år 2000. Endast fem kommuner saknar bolag och upprättar därmed inte koncernredovisning.

I diagram 2.8 visas kommunens respektive koncernens resultat före extraordinära poster åren 1997–2000.

Diagram 2.8 Resultat före extraordinära poster

Miljarder kronor i löpande priser



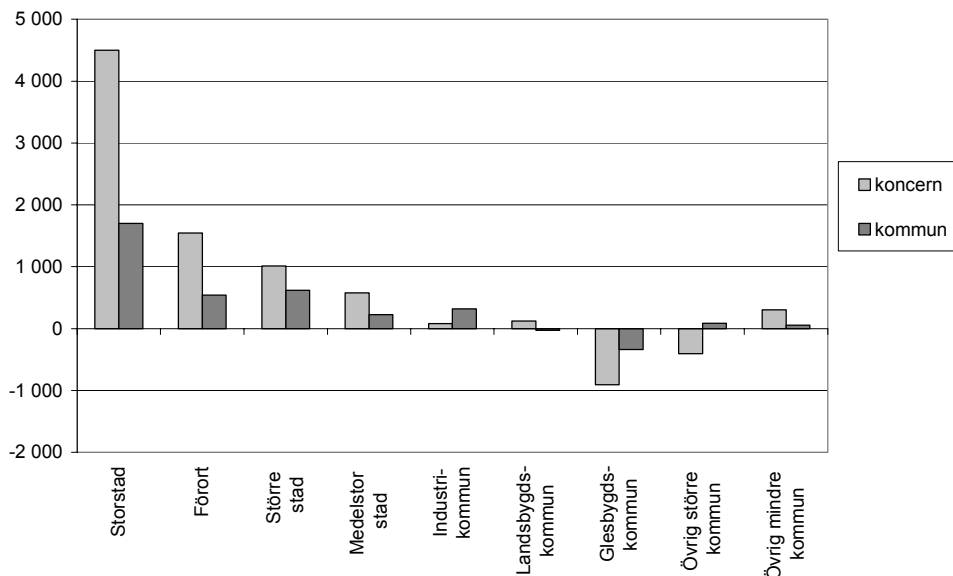
Källa: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

Kommunkoncernernas resultat uppgick till 11,6 miljarder kronor 2000, att jämföra med kommunernas resultat, som var 5,2 miljarder kronor. Resultatet för både kommun och koncern har blivit bättre för varje år under perioden. Resultatet varierar emellertid kraftigt mellan olika kommungrupper.

Diagram 2.9 Resultat före extraordinära poster 2000 per kommungrupp.

Skr. 2001/02:102

Kronor per invånare



Källa: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

I storstäder, förortskommuner och större städer är koncerners resultat betydligt bättre än kommunens. Det beror på att dessa kommuner, ofta har en mer omfattande koncernverksamhet och att den verksamhet som man hittills valt att bolagisera har en högre grad av avgiftsfinansiering än de verksamheter som bedrivs i förvaltningsform. På koncernnivå uppgick t. ex. resultatet före extraordinära poster för storstäder till drygt 4 000 kronor per invånare. Det var mer än dubbelt så mycket som motsvarande resultat på kommunnivå för denna grupp. För gruppen glesbygds-kommuner redovisade koncernen ett negativt resultat.

Landstingens verksamhet som bedrivs i företagsform är betydligt mindre i omfattning än i kommunerna. Landstingsägda bolag hade 2000 totalt en omsättning på 20,7 miljarder kronor, en ökning med 6,6 miljarder kronor jämfört med året innan. Antalet företag minskade samtidigt från 97 till 93.

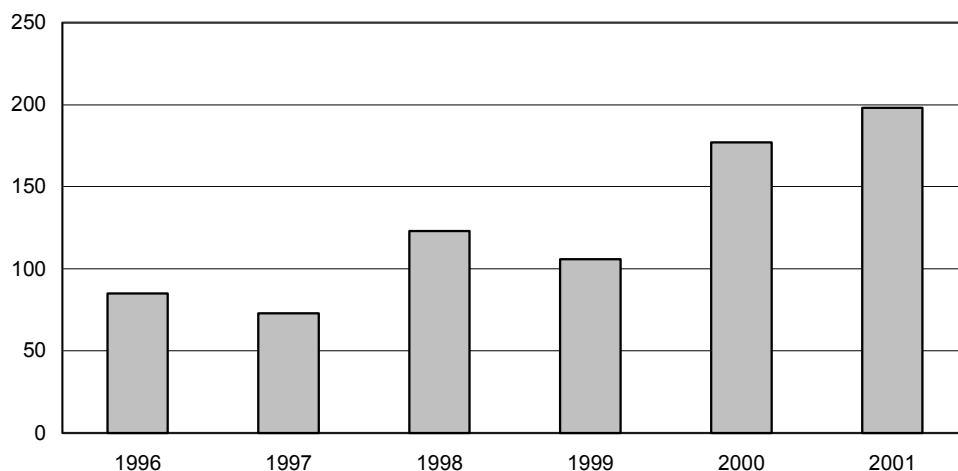
2.6 Resultatet i enskilda kommuner och landsting

Kommunerna

Av diagram 2.10 framgår att antalet kommuner med positivt resultat varierat mellan 80 och 125 t.o.m. 1999. År 2000 ökade antalet till 177, delvis som en följd av en gynnsam intäktsutveckling detta år. En annan bidragande orsak är att 2000 var det första året som det kommunala balanskravet gällde. År 2001 ökade antalet kommuner med positivt resultat ytterligare till preliminärt 198. Antalet kommuner som fastställt en budget i balans är emellertid fler än vad utfallet visar.

Diagram 2.10 Antal kommuner med positivt resultat

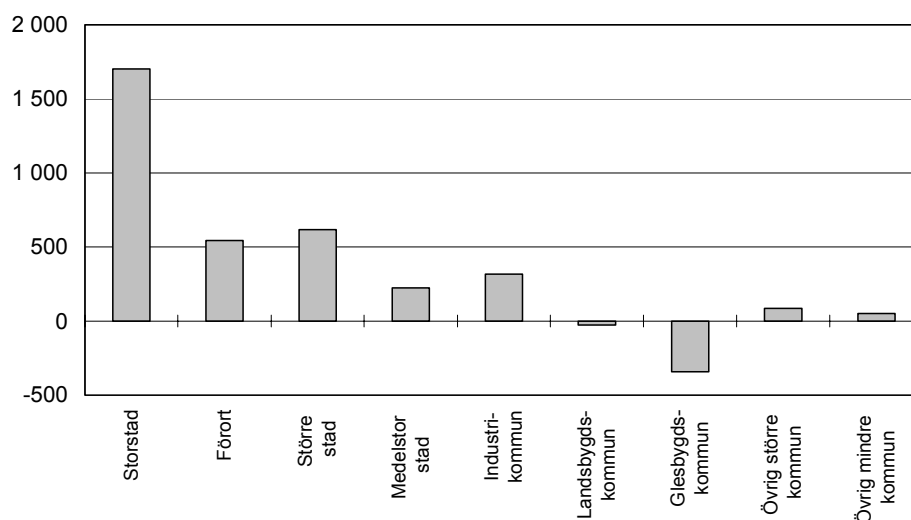
Skr. 2001/02:102



Källa Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

Diagram 2.11 Resultat före extraordinära poster 2001

Kronor per invånare



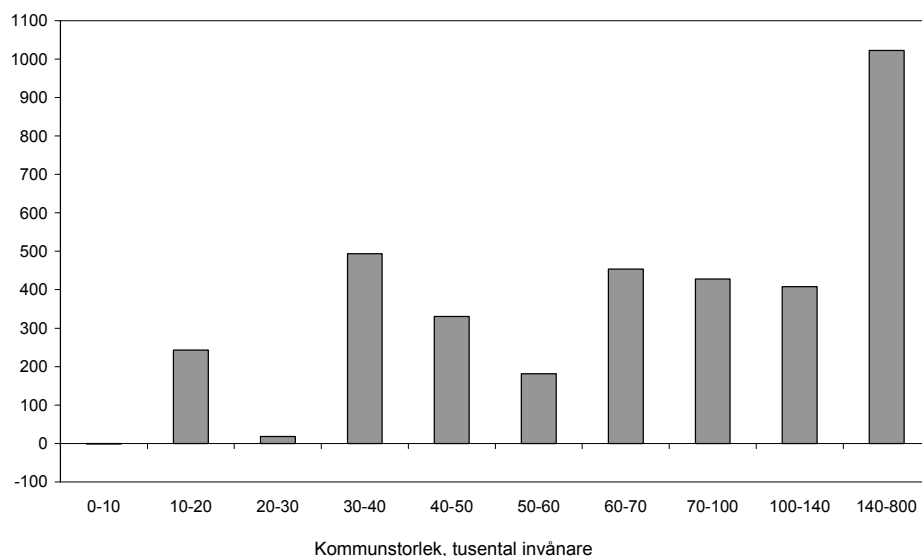
Källa: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

En analys av skillnaderna mellan kommungrupper visar att de större kommunerna sammantaget har bättre resultat, och att de mindre kommunerna, framför allt i glesbygden har sämre resultat.

Detta framgår även av nedanstående diagram, där kommunernas resultat före extraordinära poster är grupperade efter kommunstorlek.

Diagram 2.12 Resultat före extraordinära poster 2001 för kommuner efter befolkningsstorlek

Kronor per invånare

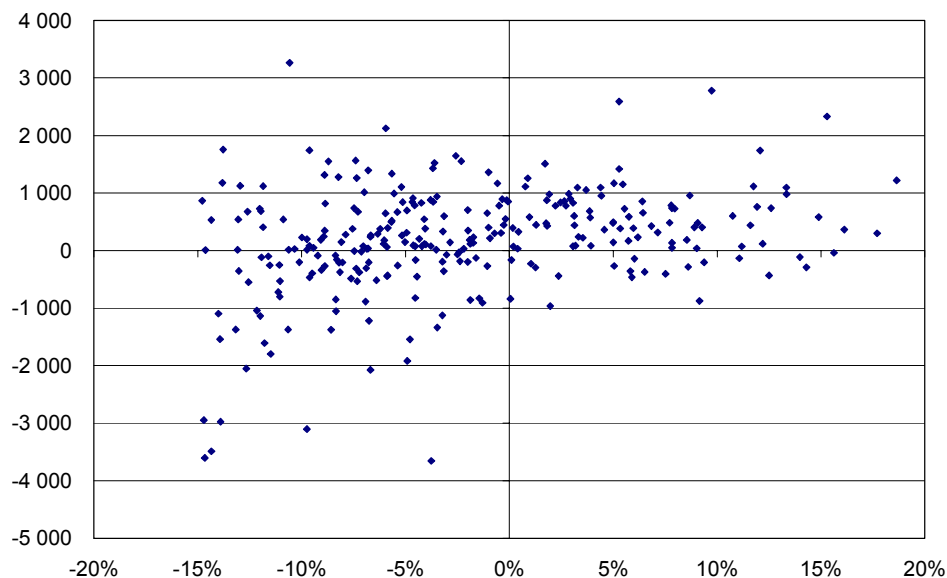


Källa: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

I diagram 2.13 visas resultatet för 2001 i kronor per invånare och befolkningsförändringar de senaste 10 åren.

Diagram 2.13 Resultat 2001 och befolkningsförändring under 10 år

Kronor per invånare och procentuell befolkningsförändring



Källa: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

Anm. Kommuner med en befolkningsökning som överstiger 20 procent ingår ej

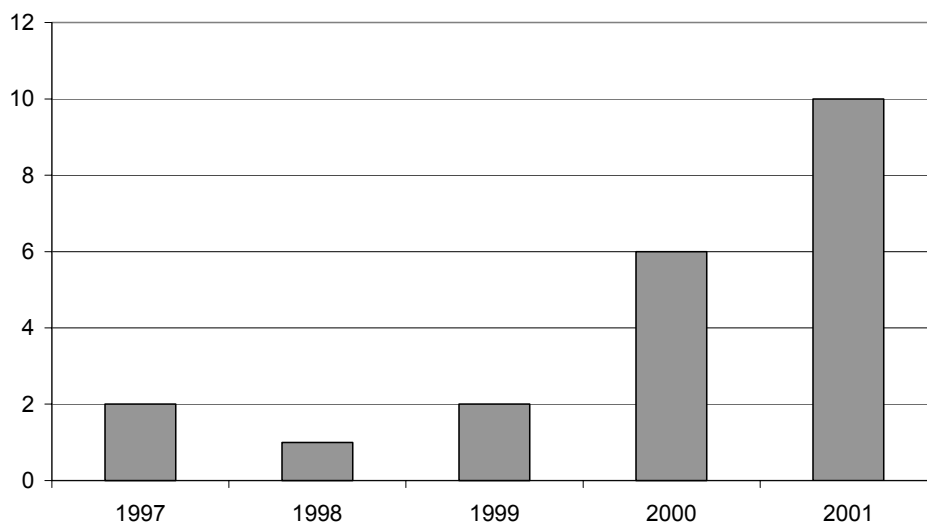
Av diagram 2.13 kan man se att det inte finns något tydligt samband mellan befolkningsförändring och resultat. Dock redovisar kommuner med befolkningsökning ett något bättre resultat än de kommuner som har befolkningsminskning. Bland de kommuner som har befolkningsminskning finns kommuner med både bra och dåliga resultat. Samtliga kommuner som redovisar ett underskott överstigande 1000 kronor per invånare har dock haft en minskande befolkning. De kommuner som har

såväl liten befolkning som befolkningsminskning har i större utsträckning ett sämre resultat än andra kommuner. Enligt Svenska Kommunförbundets rapport från 2001, "Växa och krympa", är sambandet mellan det ekonomiska resultatet i kommunerna och befolkningsförändring svagt trots att både minskande och ökande befolkning leder till merkostnader. När det gäller kommuner med befolkningsminskning verkar, enligt rapporten, de kommuner som finns i näringspolitiskt svaga regioner ha störst bekymmer.

Landstingen

Av diagram 2.14 framgår antal landsting med positivt resultat åren 1997–2001.

Diagram 2.14 Antal landsting med positivt resultat åren 1997–2001



Källa: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

Antal landsting med positivt resultat ökade 2000 och 2001. Tio landsting hade en ekonomi i balans 2001. Södermanland, Västmanland och Gävleborg uppvisar de starkaste resultaten. Sju landsting hade ett underskott som översteg två procent av nettokostnaderna. Störst underskott hade Stockholm, Värmland, Skåne och Kalmar. Underskotten i Stockholm och Skåne motsvarar tillsammans nästan hela landstingssektorns redovisade underskott 2001. Västra Götaland redovisar ett positivt resultat efter skattehöjningen 2001 med 75 öre.

Ledarskapet är ofta avgörande

En studie genomförd 2001 av Björn Brorström och Sven Siverbo vid Förvaltningshögskolan i Göteborg "De fattiga och de rika" visar att ekonomiska problem inte enbart förklaras av ogynnsamma och opåverkbara omgivningsfaktorer. Rapporten baseras på enkätstudier och fallstudier. Enkäter har skickats till 38 kommuner och landsting med ekonomiska problem och till 11 kommuner och landsting med god ekonomi. Studierna visar på betydande skillnader i interna förhållanden

mellan de svaga och starka kommunerna. På ledningsnivå kan skillnader i kompetens och kunskaper noteras. I synnerhet framkom att nämndpolitikerna i ekonomiskt svaga kommuner ofta har begränsad förmåga att leda sin förvaltning. Skillnaderna är betydande mellan de svaga och starka kommunerna avseende samarbete inom kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, mellan kommunstyrelsen och nämndpolitikerna samt mellan nämndpolitiker från olika nämnder. Generellt tycks politiker och tjänstemän i de starka kommunerna vara mer benägna att uttrycka missnöje med ekonomiska underskott. Det är mer ovanligt att man i de svaga kommunerna uttrycker missnöje med obalans i ekonomin. Enkäten indikerar att man i de starka kommunerna värderar ekonomi i balans högre än god kvalitet och hög tillgänglighet på verksamheten. Det omvända gäller för de ekonomiskt svaga kommunerna.

Kommundelelegationen (Fi 1999:09) lyfter i sin slutrapport från juni 2000 fram att det lokala, politiska ledarskapet och ledarskapet i förvaltningen är av avgörande betydelse för hur framgångsrikt en kommun eller ett landsting lyckas lösa sina problem, oberoende av om förutsättningarna är goda eller dåliga. De skriver också att det sannolikt finns en nedre gräns för hur liten en kommun kan vara för att det ska finnas ekonomiska och andra förutsättningar för att bedriva kommunal verksamhet.

2.7 Kommunala köp av verksamheter fortsätter att öka

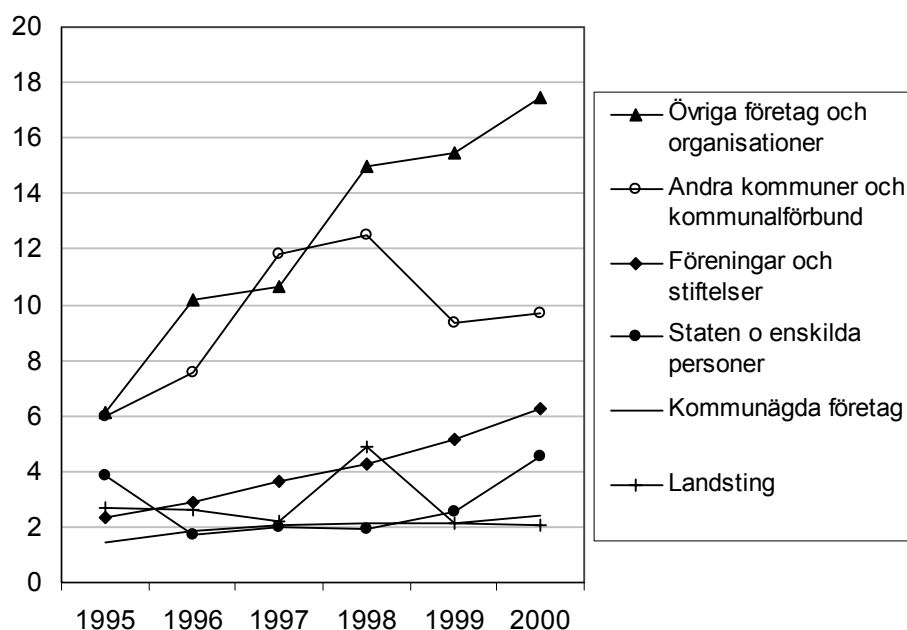
Totalt utgör köp av verksamhet 2000 ca 12 procent av kommunernas totala driftskostnader. År 1995 var motsvarande andel 8 procent. År 1998 skedde dock en stor ökning av tillfällig karaktär, som främst berodde på att Malmö kommun köpte verksamhet från Malmöhus läns landsting och Göteborgs kommun köpte verksamhet från ett kommunalförbund.

Sedan 1995 har kommunernas kostnader i löpande priser för köp av verksamhet ökat från 22 miljarder kronor till 42 miljarder kronor. Under samma period ökade kommunernas totala driftskostnader med 43 miljarder kronor.

I diagram 2.15 visas från vilka kommunerna köpt verksamheten av under perioden 1995 till 2000.

Diagram 2.15 Kommunernas köp av verksamhet
Miljarder kronor i löpande priser

Skr. 2001/02:102



Källa: Statistiska centralbyrån

Kommunerna köper i första hand verksamhet av övriga, dvs. ej kommunägda företag och organisationer samt andra kommuner och kommunalförbund. Det handlar många gånger om köp av platser vid behandlingshem för missbrukare, bostad med särskild service för person med beslut enligt LSS, friskolor osv. Övriga företag och organisationer har mer än fördubblat sin andel under perioden och var 2000 den aktör som kommunerna köpte mest verksamhet av.

Tabell 2.3 Antal personer som får omsorg i kommunal och enskild regi år 2000

Tusentals personer och procent

Verksamhet	Kommunal regi (%)	Enskild regi (%)	Summa
Hemtjänst	116 (93)	9 (7)	125
Särskilt boende	108 (89)	14 (11)	122
Korttidsvård	8 (84)	2 (16)	10
Summa	232 (90)	25 (10)	257

Källa: Äldre- vård och omsorg 2000. Socialstyrelsen (2001).

2.8 Kommunal personal

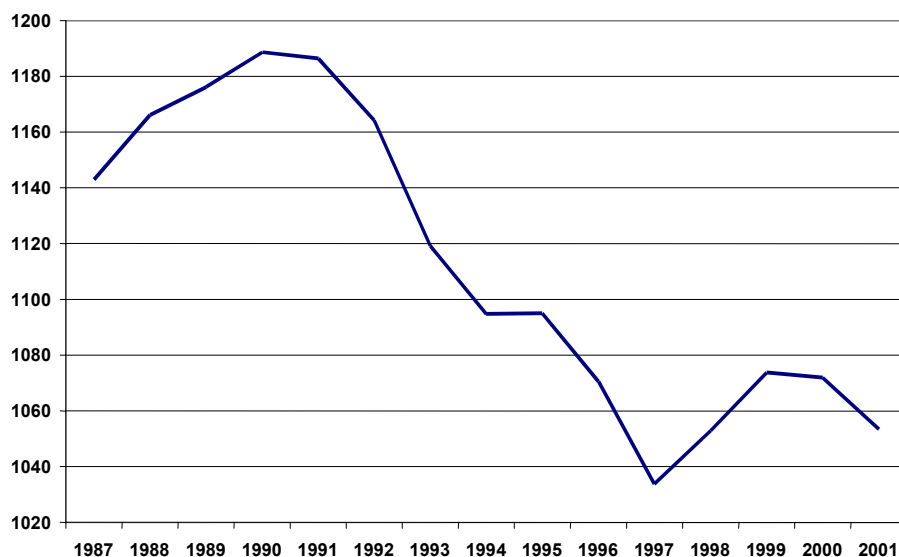
Antalet sysselsatta

I Statistiska centralbyråns arbetskraftsundersökning (AKU) redovisas bl.a. antalet sysselsatta i kommunala myndigheter. Sysselsatta i kommunala bolag ingår således inte. AKU är en urvalsundersökning, vilket innebär att denna statistik är behäftad med viss osäkerhet.

Diagram 2.16 Sysselsättningsutvecklingen för kommunsektorn 1987-2001

Skr. 2001/02:102

Tusentals personer



Källa: Finansdepartementet och Statistiska centralbyrån
Anm. Inklusivt Svenska kyrkan t.o.m. 2000.

I diagram 2.16 ingår även kyrkan i kommunsektorn t.o.m. 2000. Överföringen av de 22 000 sysselsatta inom kyrkan till hushållssektorn förklarar nedgången 2001.

Antalet sysselsatta i kommunsektorn var som högst 1990. Därefter minskade antalet sysselsatta fram till början av 1997, bl.a. som en följd av de försämrade ekonomiska förutsättningarna under första hälften av 1990-talet. Sjukfrånvaron minskade också vilket påverkade personalbehovet. Samtidigt har kommunernas och landstingens köp av materiel och tjänster ökat under 1990-talet. Under 1997 vände sysselsättningsutvecklingen åter uppåt i kommunsektorn, men utvecklingen har stagnerat under de senaste åren enligt AKU.

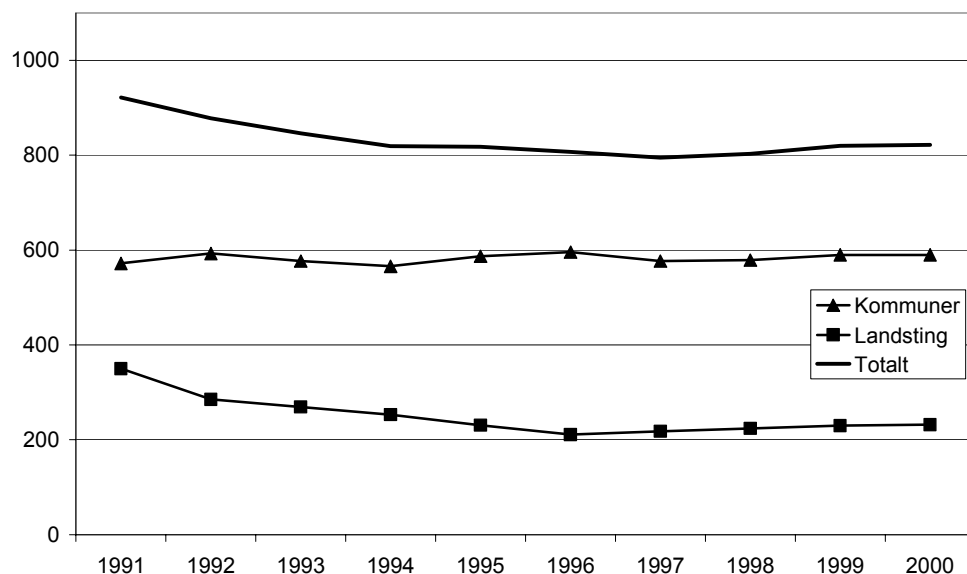
Sysselsättningsutvecklingen påverkas även av att delar av verksamheten som tidigare bedrivits i myndighetsform i stället organiseras i aktiebolagsform (s.k. bolagisering). De anställda räknas då, som nämnts ovan inte längre till kommunsektorn (kommunala myndigheter). Antalet anställda i kommunägda företag var 2000 knappt 43 000. Jämfört med året innan är antalet i stort oförändrat. Mellan 1998 och 1999 minskade antalet anställda i kommunägda företag med ca 4 600 personer.

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet sammanställer årligen statistik över antalet anställda i kommuner och landsting per den 1 november. I diagram 2.17 har antalet anställda räknats om till årsarbetare.

Diagram 2.17 Antal årsarbetare i kommuner och landsting

Skr. 2001/02:102

Tusental personer



Källor: Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet

Anm. Landstingen 2000 inkl. Folktandvården i Stockholms län AB, Huddinge

Universitetssjukhus AB och Danderyd Sjukhus AB, Helsingborgs Lasarett AB och Ängelholms sjukhus AB.

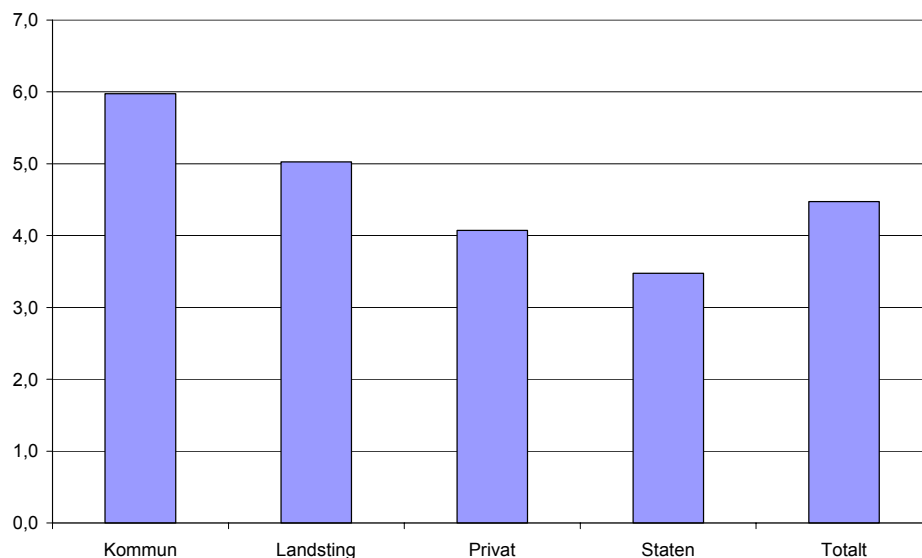
Sedan början av 1990-talet har antalet årsarbetare i landstingen minskat med över 120 000 personer samtidigt som antalet i kommunerna ökat med närmare 30 000. I dessa förändringar ingår de omfattande huvudmannaskapsöverföringar som ägt rum under denna period. Antalet anställda inkl. timavlönade var 2000 drygt en miljon, varav 750 000 i kommunerna. Andelen deltidsanställda och timavlönade i kommuner och landsting är högre än i andra sektorer. Omräknat till årsarbetare är antalet anställda 822 000.

Under 1990-talet har antalet timanställda och deltidsanställda minskat i landstingen, medan antalet har ökat i kommunerna. Mellan åren 1999 och 2000 har landstingen minskat antalet deltidsanställda med ca 3 300 personer och antalet timanställda med ca 1 300 personer. Antalet anställda totalt är oförändrat till följd av en lika stor ökning av de heltidsanställda. Den ökade sysselsättningsgraden har lett till att antalet årsarbetare ökat med drygt 2 000. Under samma period har antalet deltidsanställda i kommunerna ökat med 2 000 personer, men antalet timanställda minskat med 3 000 personer. Samtidigt har de heltidsanställda minskat med 2 000 personer. Antalet anställda totalt har sjunkit med 3 000 personer. Omräknat till årsarbetare är nedgången endast 400 personer.

Att det inte sker någon större ökning av antalet anställda i kommunerna beror enligt en rapport från Svenska Kommunförbundet bl.a. på att det i vissa delar av landet sker befolkningsminskningar, vilket påverkar antalet anställda, men också att verksamhet har bolagiserats eller lagts ut på entreprenad. Enligt Svenska Kommunförbundet skedde en ökning av antalet sysselsatta främst inom skola, vård och omsorg dvs. inom de verksamheter där det råder brist på personal.

Statistiska centralbyrån har under 2001 börjat inhämta statistik om sjukfrånvaro från den offentliga sektorn. Tidigare har SCB enbart redovisat sjukfrånvaro från den privata sektorn.

Diagram 2.18 Genomsnittlig andel frånvarande avseende sjukfrånvaro av totalt antal anställda efter sektor 2001



Källa: Statistiska centralbyrån

Jämfört med andra sektorer är kommunerna och landstingen de arbetsgivare som har den högsta sjukfrånvaron, medan staten har den lägsta sjukfrånvaron. En del av den högre sjukfrånvaron i kommuner och landsting kan sannolikt förklaras av att köns- och åldersstrukturen skiljer sig från övriga sektorer.

2.9 Jämn inkomstfördelning mellan länen

Det nuvarande utjämningsystemet för kommuner och landsting infördes 1996, tillsammans med ett nytt generellt statsbidrag. I systemet ingår även särskilda införanderegler. Utjämnning sker genom att kommuner och landsting med en skattekraft (beskattningsbar inkomst per invånare) över genomsnittet och/eller goda strukturella förutsättningar (befolkningsstruktur, sociala förhållanden och bebyggelsestruktur m.m.) betalar en utjämningsavgift till staten. Kommuner och landsting med en skattekraft som är lägre än genomsnittet och/eller som har sämre strukturella förutsättningar erhåller ett utjämningsbidrag från staten. Omslutningen i systemet framgår av tabell 2.4. Den beloppsmässigt största delen är det generella statsbidraget som i huvudsak betalas ut med ett enhetligt belopp per invånare till varje kommun respektive till varje landsting. För kommunerna fördelas även en mindre del av det generella statsbidraget i förhållande till antalet barn i skolåldern och antalet äldre. Inkomstutjämnningen är den del som ökar mest, med ca 20 procent mellan 2001 och 2002. Det beror på att både skattekraften och antalet invånare ökar

snabbare i Stockholms län, som är det län som har högst skatteunderlag per invånare. Skr. 2001/02:102

Tabell 2.4 Omslutning i utjämningsystemet

Miljarder kronor i löpande priser.

	Kommuner		Landsting	
	2001	2002	2001	2002
Inkomstutjämnning	10,7	12,4	4,0	4,8
Kostnadsutjämnning	4,9	5,1	1,3	1,5
Införanderegler	2,3	2,0	2,2	2,0
Totalt utjämnning	12,6	13,8	4,2	4,4
Generellt statsbidrag ¹	59,0	58,6	19,3	17,7

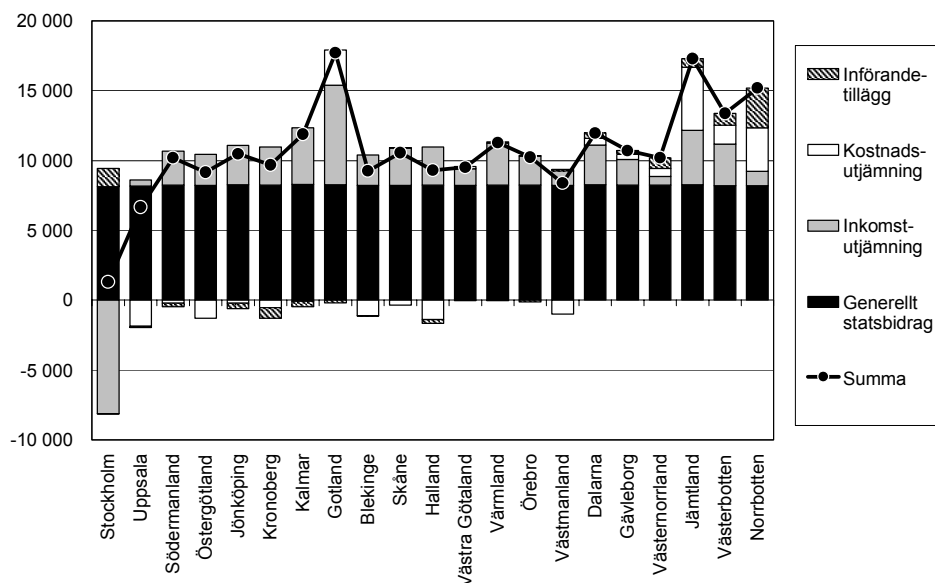
Källa: Finansdepartementet.

¹Inklusive ekonomiska regleringar

Diagram 2.19 visar den länsvisa omfördelningen i systemet 2002 för kommuner och landsting sammantaget. Varje län är mottagare av bidrag från staten om man ser till summan av generellt statsbidrag, inkomstutjämnning, kostnadsutjämnning och införandetillägg. Inkomstutjämnningen är den del i systemet som svarar för den största omfördelningen. Stockholms län är det enda län som har en skattekraft som är högre än den genomsnittliga i riket och är därför bidragsgivare. Övriga län är sammantaget bidragsmottagare även om det finns kommuner i andra län som har en skattekraft som överstiger riksgenomsnittet. Kostnadsutjämnningen omfördelar mindre pengar men har ändå stor betydelse för vissa kommuner och landsting med höga strukturella kostnader. Även införandereglererna har stor betydelse för vissa kommuner och landsting, främst i Norrbottens och Stockholms län.

Diagram 2.19 Omfördelning i statsbidrags- och utjämningsystemet 2002, kommuner och landsting länsvis

Kronor per invånare



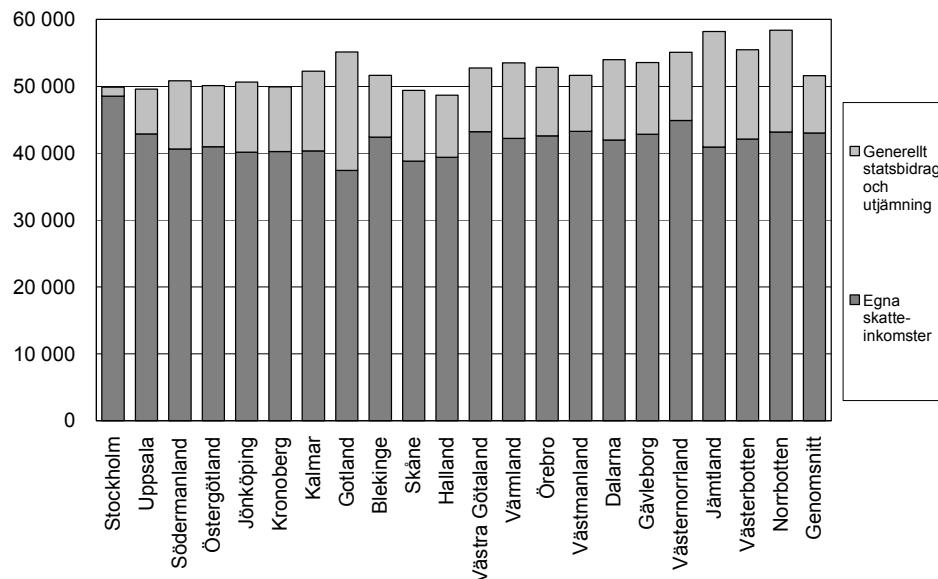
Källa: Statistiska centralbyrån

Utjämningsystemet bör dock sättas i ett större sammanhang. Det är först när man studerar summan av statsbidrag, utjämnning och skatteintäkter

som effekten av utjämningen framgår. Diagram 2.20 visar summan av skatter, generella statsbidrag och utjämning för kommunerna och landstinget sammantaget i respektive län. Inkomsterna varierar mellan 49 000 och 58 000 per invånare.

Diagram 2.20 Inkomster av skatter och statsbidrag 2002, kommuner och landsting länsvis

Kronor per invånare



Källa: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Skillnaderna i inkomster förklaras främst av skillnader i utdebiteringsnivå. Skillnader i skattekraft har mindre betydelse till följd av den mycket långtgående inkomstutjämningen. Vid samma utdebiteringsnivå skulle skillnaden i skatteinkomsten efter utjämning ligga i intervallet 99–103 procent av genomsnittet. Även kostnadsutjämningen påverkar inkomsterna i stor utsträckning. De som har höga strukturella kostnader får ett bidrag i kostnadsutjämningen och vice versa.

2.10 Särskilda insatser viktiga för att hjälpa de ekonomiskt svagaste kommunerna och landstingen

Från 1996 har särskilda medel ställts till regeringens förfogande för att skapa möjligheter att i rekonstruktivt syfte tillfälligt bistå kommuner och landsting som på grund av speciella omständigheter kan hamna i en särskilt svår ekonomisk situation. De beslut som fattats avseende 2001 redovisas i tabell 2.5.

Tabell 2.5 Medel som fördelats av regeringen under 2001

Skr. 2001/02:102

Miljoner kronor

Bidrag	
Översvämningar	16
LSS	450
Omställningsbidrag landsting	153
Hiv/aids	84
Kiruna Boden	96
Ljusnarsberg	40
Jokkmokk	16
Vindeln	7
Uppdrag	10
Bostadsdelegationen	378
Summa	1 250

Källa: Finansdepartementet

Översvämningar

Regeringen beviljade under 2001 16 miljoner kronor i bidrag till Dalslands kanal till följd av översvämningar. Med anledning av de översvämningar som skedde i södra Norrland sommaren 2000 beslutade regeringen att bevilja ca 49 miljoner kronor till 15 kommuner i det aktuella området.

Tillfälligt statsbidrag för LSS-verksamhet

För 2001 har 53 kommuner erhållit statsbidrag om sammanlagt 350 miljoner kronor. Ett extra statsbidrag för särskilt kostnadskrävande insatser på 100 miljoner kronor administreras av Socialstyrelsen. Socialstyrelsen beviljade i december 56 kommuner bidrag.

Omställningsbidrag landsting

Under åren 2001 och 2002 utgår ett omställningsbidrag för landsting vars befolkning under en femårsperiod minskat med mer än två procent. Omställningsbidraget utgår med 60 kronor per invånare i landstinget för varje procentenhet med vilken minskningen av befolkningen överstiger två procent. Under 2001 fick 7 landsting dela på 153 miljoner kronor.

Hiv/aids

Ett bidrag till förebyggande hiv/aidsverksamhet i storstadsregionerna har utgått alltsedan 1998. I budgetpropositionen för 2001 lämnades inget förslag om ett sådant bidrag. Riksdagen gav emellertid till känna att bidraget till hiv-preventivt arbete i storstadsregionerna borde värnas även under 2001. Under året beslutade regeringen om bidrag på sammanlagt 84 miljoner kronor för hiv-preventivt arbete som fördelas till 3 landsting och 3 kommuner.

Ett 10-tal kommuner har under året inkommit till regeringen med ansökningar om särskilt stöd av olika anledningar. Exempelvis har Ljusnarsbergs kommun beviljats medel för att lösa sin skuldsituation och Vindelns kommun har fått medel för att hantera extrakostnader inom äldreomsorgen.

Ett flertal kommuner har under 2001 sökt stöd för höga kostnader till följd av kraftig befolkningsökning. Samtliga har fått avslag.

Uppföljning av Kommundelegationens ärenden

En särskild utredare har i uppdrag att följa utvecklingen i de 36 kommuner och 4 landsting som har slutit avtal med staten med vissa villkor för utbetalning av ett särskilt statsbidrag till omstruktureringskostnader efter Kommundelegationens beredning. Enligt överenskommelserna skall kommunerna och landstingen vidta åtgärder för att sänka bruttokostnadsnivån och uppnå ekonomisk balans senast i bokslutet för 2002.

I en rapport som överlämnats till regeringen gör utredaren bedömningen att en majoritet kommer att klara överenskommelserna med staten. Överenskommelserna har för merparten av kommunerna och landstingen i gruppen fungerat som ett bra stöd för att komma igång med förändringsarbetet. En majoritet av kommunerna och landstingen följer den tidplan som de satt upp för arbetet. Vissa kommuner har konstaterat att större besparingar än de som överenskommit behöver göras för att få en ekonomi i balans. De som lyckats bäst har satsat på att genomföra förändringen snabbt för att undvika en långdragen och påfrestande process som tär på organisationen.

Utredaren ser också tecken på att landstingens förändringsarbete verkar tyngre att genomföra vilket kan bero på att de har större organisationer som skall förändras. Särskilt Värmlands läns landsting har haft stora svårigheter att klara förändringsarbetet i tid och har en särskild utredare till sitt förfogande. Överenskommelsen med staten har därför förlängts med ytterligare ett år.

Bostadsdelegationen

I Bostadsdelegationens uppgifter ingår bl.a. att överlägga med enskilda kommuner om lämpliga åtgärder och villkor för stöd för att t.ex. möjliggöra en rekonstruktion av kommunens bostadsföretag. Under januari 2001 slutade delegationen att ta emot ansökningar och har under resten av året arbetat med att slutföra förhandlingar med de kommuner som inte varit färdiga. Sammanlagt under perioden 1998-2001 har 91 kommuner ansökt om stöd. Staten har slutit avtal med 39 av dessa samt beviljat bidrag på 2,1 miljarder kronor. Under 2001 har 6 avtal och 5 tilläggsavtal träffats och bidrag på 378 miljoner kronor beviljats.

3 Hälsa- och sjukvård

Sammanfattande slutsatser

Målet för hälso- och sjukvården är en god hälsa och vård på lika villkor för hela befolkningen. Den sammantagna bilden av förhållandena inom hälso- och sjukvården kännetecknas bland annat av en god medicinsk kvalitet, upplevda brister vad gäller tillgängligheten och svårigheter att rekrytera och behålla personalen. Under 2001 legitimerades ett rekordstort antal läkare. Sedan 1996 har det skett en ökning med ca 20 500 årsarbetskrafter inom landstingens hälso- och sjukvård. Trots detta fortsätter mängden vakanser att vara stor.

De totala kostnaderna för hälso- och sjukvårdsändamål uppgick 2000 till 163 miljarder kronor, vilket är en ökning med 5,8 procent från föregående år. Kostnaderna för sjukvården per invånare varierar mellan de olika landstingen. Skillnader finns också avseende vårdtidernas längd och vårdnivån.

Tandhälsan blir allt bättre hos befolkningen. Under de senaste decennierna har förbättringarna varit störst vad gäller barn och ungdomar.

Det skrivs ut en större mängd läkemedel till kvinnor men kostnaden per förskrivet läkemedel är högre för män än för kvinnor. År 2001 uppgick kostnaderna för läkemedelsförmånen till knappt 17 miljarder kronor, en ökning med drygt 7 procent jämfört med 2000.

Nationella mål

Enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) är det övergripande målet för hälso- och sjukvården en god hälsa och vård på lika villkor för hela befolkningen. Vidare anges att hälso- och sjukvården ska:

- vara av god kvalitet och tillgodose patientens behov av trygghet,
- vara lätt tillgänglig,
- bygga på respekt för patientens självbestämmande och integritet,
- främja goda kontakter mellan patienten och hälso- och sjukvårdspersonalen.

Dessutom vården och behandlingen så långt det är möjligt utformas och genomförs i samråd med patienten.

Enligt riksdagens beslut finns sedan 1997 en allmän prioriteringsregel i hälso- och sjukvårdslagen som fastlägger att den som har det största behovet av hälso- och sjukvården skall ha företräde till vården. Enligt detta beslut har, med etiska principer som grund, riktlinjer lagts fast för prioriteringar inom hälso- och sjukvården.

I den proposition om nationell handlingsplan för utveckling av hälso- och sjukvården, som antagits av riksdagen, betonas att tillgängligheten och kvaliteten i hälso- och sjukvården skall förstärkas (prop. 1999/2000:149 bet. 2000/01:SOU5 rskr. 2000:01:35). Även i budgetpropositionen för 2002 (prop. 2001/02:1) anges att vårdens kvalitet och tillgänglighet ska förbättras.

Det övergripande målet för tandvården liknar till stora delar de mål som uppställs i hälso- och sjukvårdslagen. I tandvårdslagen (1985:125) anges att målet för tandvården är en god tandhälsa och en tandvård på lika villkor för hela befolkningen.

I läkemedelslagen (1992:859) saknas målparagrafer av det slag som återfinns i hälso- och sjukvårdslagen och tandvårdslagen. Emellertid sägs att ett läkemedel skall vara av god kvalitet och ändamålsenligt. Ett läkemedel är ändamålsenligt om det är verksamt för sitt ändamål och vid normal användning inte har skadeverkningar som står i missförhållande till den avsedda effekten. Förutom målbeskrivningen i läkemedelslagen finns även uttryckta krav på att ett läkemedel skall vara kostnadseffektivt. I Riksförsäkringsverkets föreskrifter om fastställande av pris på läkemedel m.m. anges att Riksförsäkringsverket skall ta hänsyn till bland annat läkemedlets eller varans förväntade medicinska och hälsoekonomiska värde.

Måluppfyllelse och kvalitet

Under 1990-talet har hälso- och sjukvården förmått förbättra både tillgängligheten och kvaliteten. Bakom framstegen ligger en förändrad arbetsfördelning där rader av sjukdomstillstånd som tidigare krävt långvarig slutenvård numera sköts i öppen vård. Bland annat behandlas patienter som behöver långvarig uppföljning och stöd för kroniska sjukdomar i större utsträckning inom primärvården än tidigare. Det gäller också alla de, framför allt äldre, som vårdas i hemmet eller i särskilt boende, ofta med flera samverkande sjukdomar, men också yngre långtidssjuka som vårdas hemma.

Denna strukturomvandling är emellertid i vissa avseenden ofullständig och som ett av de största problemen nämns primärvårdens otillräckliga kapacitet. Köerna till planerade operationer har också växt. På grund av att man inom hälso- och sjukvården kan behandla många fler än för bara tio år sedan minskar också den upplevda tillgängligheten. Som exempel på hälso- och sjukvårdens framgångsparadox kan nämnas att antalet operationer för grå starr fördubblats under 1990-talet samtidigt som väntetiderna förlängts lika mycket.

I och med att den medicintekniska utvecklingen går framåt ökar anspråken på hälso- och sjukvården och gapet mellan vad som vore möjligt och vad som verkligen görs ökar. Samtidigt som det finns exempel på enheter där resurserna inte alls räcker till för godtagbar vård och omvårdnad kan konstateras att det på sina håll finns ett gap mellan vad som borde vara ekonomiskt möjligt och vad som faktiskt görs. Enligt Socialstyrelsen (Hälso- och sjukvårdsrapport 2001, Socialstyrelsen) finns det sålunda inom vissa delar av hälso- och sjukvårdssektorn ett behov av resurstillskott och inom andra ett utrymme för effektivisering och rationaliseringar.

Socialstyrelsen rapporterar (Årsredovisning 2001, Socialstyrelsen) om problem med oklara mål för exempelvis primärvården från den politiskt-administrativa sjukvårdsledningen, vilket leder till målkonflikter och motstridiga krav. Det finns en betydande klyfta mellan olika nivåer i styrningskedjan; allt från lagstiftningens prioriteringsanvisningar, hur

vården reellt styrs politiskt-administrativt på lokal nivå och ner till hur den sedan bedrivs praktiskt. I praktiken tolkas de lokala vårdpolitiska direktiven så att i regel självläkande åkommor ges hög grad av tillgänglighet, vilket kan leda till att patienter med kroniska sjukdomar får lägre prioritet än vad som uttrycks i riksdagens prioriteringsbeslut.

Regeringen gör bedömningen att samverkan mellan olika huvudmän förbättrats men att brister beträffande vårdkedjan kvarstår inom många verksamhetsgrenar. Det krävs förbättringar för att vårdkedjan för äldre, långvarigt psykiskt sjuka patienter och personer med somatiska kroniska sjukdomar ska fungera väl. Arbetet med att höja kvaliteten och säkerheten i vården har breddats och fördjupats. Ett exempel är införandet av formaliserade kvalitetssystem inom all laboratorieverksamhet.

Informationsförsörjningen med relevanta fakta om vårdens resultat och effekter samt deras samband med resursinsatser och vårdens funktions sätt är ett område där behovet av fortsatt utveckling är stort. Under nittiotalet etablerades en rad nationella kvalitetsregister som avsevärt förbättrat förutsättningarna för att följa upp resultaten i vården. Andra möjligheter till uppföljning och utvärdering av slutenvård och sjukhusvård ges av patientadministrativa och epidemiologiska register. Däremot saknas motsvarande möjlighet för primärvården. Enkäter till patienter och anhöriga kan också vara ett komplement för analys av hur hälso- och sjukvården fungerar. Information om vårdinsatser och risker kan även fås genom de uppgifter om problem och brister i vården som finns registrerade hos Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN), patientnämnderna, Patientskadeförsäkringen och i Socialstyrelsens RiskData-Bas. Det finns därmed ingen tydlig helhetsbild av hälso- och sjukvården eftersom en heltäckande verksamhetsuppföljning saknas.

Ett generellt problem i vården är att det råder brist på vetenskaplig kunskap om nytta och risker med många vård- och behandlingsinsatser. Bristen på hållbart vetenskapliga underlag innebär bland annat ett allvarligt praktiskt hinder för öppna, rationella prioriteringar i vården.

Det kanske allra största problemet inom hälso- och sjukvården är dess problem med att rekrytera och behålla personalen. Trots att ett rekord stort antal läkare legitimerades 2001 återstår många vakanser att besättas. Orsakerna till problemet är många. Bland annat anges brister i framförhållning och flaskhalsar beträffande utbildningen samt ökade sjuktal och pensionsavgångar bland vårdpersonalen. För korttidsutbildad personal märks ett ointresse av att utbilda sig vidare inom vården och ett vårdjobb ses många gånger som ett genomgångsyrke.

Patientens ställning

Den 1 januari 1999 förändrades hälso- och sjukvårdslagen för att stärka patientens möjligheter till inflytande och delaktighet. Det är för tidigt för att ge en samlad bild av vilka effekter vårdgivarnas åtgärder för att stärka patientens ställning har haft. Vissa tendenser och iakttagelser har emellertid redovisats (Hälso- och sjukvårdsrapport 2001, Socialstyrelsen). Vårdgivarna har ökat informationsinsatserna men det är oklart om detta fått avsedd verkan. Rätten till en andra medicinsk bedömning är delvis okänd både hos vårdpersonal och patienter.

Landstingsförbundet har sedan en tid samlat in uppgifter om förväntade väntetider från landstingen. Systemet är fortfarande under uppbyggnad och kommer successivt att kompletteras med uppgifter om bland annat faktiska väntetider. Under det tredje tertialet 2001 begärdes uppgifter in från 1 283 kliniker och 549 (43 procent) svarade. Av dessa uppgav 247 (45 procent) en faktisk väntetid kortare än 3 månader.

Vårdbarometern är en enkät som är utvecklad av Landstingsförbundet och ställd till befolkningen. Den handlar om erfarenheter av hälso- och sjukvården och redovisar resultat från fjärde kvartalet 2001. Man har ställt liknande frågor till patienter som varit i kontakt med följande typer av mottagningar: vårdcentral/familjeläkare, akutmottagning, annan mottagning/klinik på sjukhus och privat specialistläkare.

Tabell 3.1 Andel som svarat att de "Instämmer helt och hållet"

	Variation mellan typ av mottagning
Läkaren/sjuksköterskan visade respekt för mig som patient/anhörig	62-79 %
Jag är nöjd med den information jag fick om min sjukdom och mina problem.	47-64 %
Jag fick den hjälp jag hade förväntat mig vid besöket.	57- 69 %

Källa: Landstingsförbundet

Tabellen 3.1 visar att majoriteten av de tillfrågade, oavsett typ av sjukvårdsmottagning, ansåg att sjukvårdspersonalen visat dem respekt samt att de fått den hjälp de förväntade sig vid besöket.

Tillgängligheten har mätts genom att fråga om det var lätt eller svårt att komma fram per telefon. Mellan fyra och sjutton procent ansåg det vara "mycket svårt". På frågan om vilket sammanfattande betyg man vill ge på besöket angav mellan 39 och 64 procent att de ville ge högsta betyg. Av de som besökte primärvården tyckte 72 procent att väntetiderna var rimliga.

Antalet anmälningar till hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) angående olyckor och fel i sjukvården steg under 1990-talet men har varit tämligen konstant de senaste tre åren. Antalet ärenden som lett till påföljd har dock varit oförändrat under 1990-talet, vilket tyder på att det kan vara anmälningsbenägenheten snarare än antalet fel i vården som ökat. Statistik över antalet inkomna anmälningar, avgjorda ärenden samt påföljder redovisades i den kommunala skrivelsen för 2001.

Lex Maria-bestämmelserna innebär att allvarliga skador, sjukdomar och tillbud som inträffar i hälso- och sjukvården ska rapporteras till Socialstyrelsen. Antalet sådana anmälningar har minskat med 50 procent sedan mitten av 1990-talet och var 2000 nere på ungefär 900 stycken. En patient som skadas i samband med behandling eller liknande åtgärd inom hälso- och sjukvården (inkl tandvården) kan söka ersättning för skadan från patientförsäkringen

Psykiatri

Psykiatireformen, som genomfördes 1995, syftade till att förbättra psykiskt funktionshindrades situation i samhället genom att bl.a. stimulera utbyggnaden av bostäder och utveckla dagliga verksamheter. Re-

formen har inneburit att många psykiskt funktionshindrade fått ett betydligt bättre liv. Enligt Socialstyrelsen finns det dock en grupp människor som inte fått sina villkor förbättrade då de inte fått tillgång till ett eget boende eller ett boende under hemlika former. Denna grupp bor kvar på institutioner där nu kommunen ansvarar för platserna istället för, som tidigare, landstingen. Socialstyrelsen menar att en vårdform har ersatts av en annan utan att innehållet i vården utvecklats. Många av de vårdhem som finns driver vård enligt ett föråldrat vårdtänkande. Skälen till att det inte skett en förbättring inom detta område är enligt Socialstyrelsen bland annat att kommunerna saknar ekonomiska incitament att ta fram lokala boendialternativ (Hälso- och sjukvårdsrapport 2001, Socialstyrelsen).

Den psykiatriska tvångsvårdslagstiftningen, lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) och lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV), var föremål för ett antal ändringar som trädde i kraft den 1 juli 2000. Syftet med ändringarna var bl.a. att öka patienternas rättssäkerhet. Två av ändringarna avsåg att stärka rättssäkerheten för patienterna i de fall där frivillig vård övergår till tvångsvård enligt LPT, s.k. konvertering respektive att reglera vid vilka tillfällen tvångsåtgärder får tillgripas utan att ett intagningsbeslut är fattat.

I en rapport till regeringen (Effekter av ändringar i de psykiatriska tvångsvårdslagarna, Socialstyrelsen, 2001) konstateras att målet med den förändrade lagstiftningen huvudsakligen har uppnåtts. Både antalet och andelen vårdtillfällen som lett till konvertering har minskat. Patienternas rättssäkerhet har ökat. En viss minskning av användningen av tvångsåtgärder har skett. Vissa brister finns i upprättandet av vårdplaner för de intagna samt information om rätten till stödperson. Socialstyrelsen uppger att ingen vårdplan upprättats i ca 30 procent av vårdtillfällena enligt LPT, trots att det i lagen föreskrivs att en sådan skall upprättas snarast efter intagningen. Detta kan, enligt Socialstyrelsen, vara försvarligt vid mycket korta vårdtider, men inte då vården fortgår i flera veckor.

Tandvård

Socialstyrelsen gjorde i september 2001 en undersökning om väntetiderna i folktandvårdens allmäntandvård (Hälso- och sjukvårdsrapport 2001, Socialstyrelsen). Där framgick att av totalt 708 kliniker hade 26 procent inte någon väntetid för nytilkomna patienter. Nittio kliniker (12,7 procent) hade mer än 24 månaders väntetid och 53 kliniker (7,5 procent) hade mellan 18 och 24 månaders väntetid. Orsaken till de oacceptabelt långa väntetiderna är brist på tandläkare. På frågan hur stort personalbehovet är, svarade huvudmännen att de skulle kunna anställa totalt 242 tandläkare ytterligare. De närmaste årens nettotillskott beräknas bli mycket lägre och tandläkarbristen kommer därför att bestå under många år.

Landstingen ansvarar från och med 1999 för att personer som bor i särskilda boendeformer för service och omvårdnad av äldre och funktionshindrade samt personer med hemsjukvård m.fl. erbjuds uppsökande tandvård. Personer med särskilda behov av tandvårdsinsatser kan som ett led i en sjukdomsbehandling erhålla detta mot erläggande av samma avgifter som gäller för öppenvårdsbesök inom hälso- och sjukvården. I Socialstyrelsens och Landstingsförbundets uppföljning av de

nya reglerna (Uppföljning av landstingens tandvård enligt tandvårdslag och tandvårdsförordning, Socialstyrelsen) anges att 67 000 personer (34 procent av de berättigade) fått munhälsobedömning under 2000. Drygt 94 000 personer fick nödvändig tandvård under 2000 vilket utgör knappt 50 procent av de berättigade. Resultatet för 2000 har av Socialstyrelsen bedömts vara tillfredsställande.

Det finns stora tolkningsproblem om vilka som ska ha rätt till munhälsobedömning och nödvändig tandvård. När det gäller tandvård som en del i en sjukdomsbehandling, har detta kommit igång i samtliga landsting. Det är emellertid stora skillnader mellan landstingen avseende vilka individer och vilken behandling som ska omfattas av denna del av tandvårdsstödet. Skillnaderna är så stora att rättsosäkerhet bedöms föreligga.

Läkemedel

Det skrivs ut en större mängd läkemedel till kvinnor men kostnaden per förskrivet läkemedel är högre för män än för kvinnor. Särskilt tydlig är skillnaden för läkemedel mot depression och annan psykisk ohälsa och för läkemedel mot smärta. Förskrivningen av läkemedel mot depression är dubbelt så stor för kvinnor som för män. Eftersom män begår fler självmord skulle det kunna innebära att män är underbehandlade i detta avseende. Förskrivningen av gruppen lugnande medel och sömnmedel har ökat hos både kvinnor och män under de senaste åren, men de förskrivs i högre utsträckning till kvinnor än män.

Socialstyrelsen har under 2001 utvärderat effekterna av läkemedelsförmånens bestämmelser för ekonomiskt svaga grupper (Hälso- och sjukvårdsrapport 2001, Socialstyrelsen). Under 2000 var det 2,4 procent i befolkningen som sa att de hade avstått, helt eller delvis, från att hämta ut läkemedel med anledning av utgiftens storlek. Det är en minskning sedan 1999, då andelen var 3,7 procent. Överrepresenterade grupper är ensamstående med barn, socialbidragstagare och arbetslösa.

Prestationer – kostnader

Kostnader

Landstingens kostnader för den offentliga hälso- och sjukvården ökade från 1999 till 2000 med 5,3 procent räknat i fasta priser (tabell 3.2). Den offentliga hälso- och sjukvårdskonsumtionen har i stort sett varit oförändrad under 1990-talet.

Tabell 3.2 Sjukvårdshuvudmännens kostnader för hälso- och sjukvård.

Miljarder kronor, löpande priser resp. fasta priser i 1995 års nivå.

	1995	1997	1998	1999	2000
Total kostnad, löpande priser	102,4	95,6	100,9	107,8	114,7
Total kostnad, fasta priser	102,4	92,7	96,9	102,9	108,4
Varav					
Läns- och regionssjukvård	73,5	67,2	69,6	73,2	76,8
Primärvård	18,9	18,1	20,1	21,4	23,0
Tandvård	5,6	3,1	3,2	3,1	3,2
Investeringar	4,3	4,3	4,0	5,2	5,3
Total kostnad/utgift per inv.	11 583	10 473	10 948	11 615	12 202

Källa: Socialdepartementet, Välfärdsfakta Social 2001.

Anm. From 1997 redovisas nettokostnader, tidigare driftskostnader.

De totala utgifterna för hälso- och sjukvårdsändamål uppgick enligt nationalräkenskaperna för 2000 preliminärt till 163 miljarder kronor i löpande priser, vilket är en ökning med ca 5,8 procent jämfört med föregående år (tabell 3.3).

I de totala kostnaderna för hälso- och sjukvården ingår utöver sjukvårdshuvudmännens kostnader bl.a. hushållens konsumtion av hälso- och sjukvård, kostnader för läkemedelssubventionen. Hushållens utgifter utgörs av patientavgifter avseende privat och offentlig läkarvård, tandvård, sjukgymnastik och sjukhusvård, kostnader för läkemedel (egenavgifter), sjukvårdsartiklar och glasögon. Hushållens kostnader för vården uppgick till knappt 24,8 miljarder kronor 2000. Hälso- och sjukvårdens andel av BNP uppgick under 2000 till 7,8 procent.

Tabell 3.3 Totala hälso- och sjukvårdskostnader samt kostnadernas andel av BNP

Miljarder kronor, löpande priser

	1995	1997	1998	1999	2000
Hälso- och sjukvårdskostnader	128	136	144	154	163
Andel av BNP	7,5%	7,5%	7,6%	7,7%	7,8%

Källa: Nationalräkenskaperna, Statistiska centralbyrån

Andelen kommunalt finansierad hälso- och sjukvård (främst vård till äldre) kan, enligt Socialstyrelsens Hälso- och sjukvårdsrapport 2001, beräknas till ca 14,6 miljarder kronor, vilket motsvarar 0,7 procent av BNP. Den kommunalt finansierade vården ingår inte i beräkningen i tabell 3.3. För att få en fullständig bild av hälso- och sjukvårdens andel av BNP 2000, måste andelen räknas upp från 7,8 till 8,5 procent enligt Socialstyrelsen. Denna siffra stämmer relativt väl med vad som redovisas i OECD:s jämförelser av medlemsländernas sjukvårdskostnader.

Kostnaderna för sjukvården per invånare varierar mellan de olika landstingen. Sjukvården kostar exempelvis 40 procent mer i Norrbotten än i Kronoberg. Skillnader mellan landstingen finns också beträffande vårdtidernas längd och vårdnivån.

Tabell 3.4 Exempel på variationer i kostnader, 1999-2000

Kronor per invånare

	Spridning
Nettokostnader per landsting	10 300 - 14 300 kr/inv.
- varav läns-/regionsjukvård	7 900 - 11 000 kr /inv.
- varav primärvård (exkl. tandvård)	2 000 - 3 800 kr/inv.
- primärvårdens andel av kostnaderna	15 % - 30 %

Källa: Hälso- och sjukvårdsrapport 2001, Socialstyrelsen

Tabell 3.4 visar variationen mellan det landsting som har den lägsta kostnaden och det landsting som har den högsta kostnaden för sjukvården. Skillnaderna i kostnader kan tyda på att ett visst utrymme finns för effektivare resursutnyttjande i vissa landsting. Socialstyrelsen pekar på några systemfel som förhindrar ett optimalt vårdutnyttjande. Bland annat nämner man splittrad finansiering, oklar rollfördelning, bristande ledarskap, kompetens och samordning mellan olika vårdgivare samt felaktiga incitament. Landstingens köp av verksamhet har ökat kraftigt de senaste åren. Den största andelen köps från privata företag men den största ökningen av köp har skett från landstingsägda företag. Detta kan förklaras av landstingens bolagisering av sjukhusverksamhet.

Tabell 3.5 Landstingens köp av verksamhet 1998-2000

Miljoner kronor, löpande priser.

Företag	1998	1999	2000
Landstingsägda	670	700	3 870
Privata	6 440	7 020	9 540
Summa	7 110	7 720	13 410

Källa: Statistiska bilder av privatiseringen av välfärdstjänster, Statistiska centralbyrån

Den procentuella ökningen är störst för köp av primärvård (exklusive tandvård). Landstingen köpte primärvårdstjänster för 2,3 miljarder kronor 1998. 2000 uppgick köp av sådana tjänster till knappt 4,4 miljarder kronor. I kronor räknat är köpen av läns- och regionsjukvård större. Köp av läns- och regionsjukvård uppgick 2000 till 9 miljarder kronor varav 5,7 miljarder utgjorde köp från privat ägda företag.

Kostnader för läkemedel

År 2001 uppgick kostnaderna för läkemedelsförmånen till knappt 17 miljarder kronor. Detta var en ökning med drygt 7 procent i löpande priser jämfört med 2000. Kostnadsökningstakten har dock minskat något de senaste två åren. En orsak till den lägre ökningstakten kan vara att beloppsgränsen för högkostnadsskyddet vid köp av läkemedel, i syfte att dämpa kostnadsutvecklingen för läkemedelsförmånen, höjdes den 1 juni 1999 från 1 300 kronor till 1 800 kronor. Sedan april 2001 är inte läkemedel för behandling av fetma samt impotens längre subventionerade. Detta har också antagligen bidragit till en minskad kostnadsökningstakt. Landstingen arbetar dessutom mer aktivt för en ökad kostnadsmedvetenhet hos förskrivarna.

Det finns betydande skillnader mellan landstingen avseende kostnader för läkemedel i öppen vård. Förklaringen kan vara skillnader i åldersstruktur, förekomsten av sjukdomar som kräver dyr läkemedelsbehandling och skillnader i sjukvårdsutbud och behandlingstradition. Av betydelse är även skillnader i enskilda läkares förskrivningsmönster. Andra förklaringar kan vara skillnader i hur olika läkemedelskommittéer arbetar och vilket genomslag exempelvis deras rekommendationslistor fått samt skillnader som består i att vissa landsting decentraliserat budgetansvaret för läkemedel till vårdenhetsnivå.

För 2001 var totalkostnaden för läkemedel 2 500 kronor per capita. Med totalkostnaden avses summan av patientens egenavgifter och landstingens kostnader för läkemedel. För män var siffran 2 698 kronor och kvinnor 2 284 kronor (Socialstyrelsen, Läkemedel i användning – förändringar och tendenser, Kvartalsrapport 2001:4). En redovisning av samtliga landstings kostnader för läkemedelsförmånen samt skillnaderna mellan män och kvinnor finns i regeringens skrivelse om utvecklingen i den kommunala sektorn 2001 (skr. 2000/01:102)

Psykiatri

Den psykiatriska vården utvecklas mot mer öppenvårdsinriktade insatser och slutenvården fortsätter att minska. 1999 var antalet vårdplatser inom den psykiatriska slutenvården 5 800. År 1995 var denna siffra 8 400.

Den psykiatriska tvångsvården i Sverige har varit mer omfattande än i de flesta andra länder i Västeuropa. Ett av de ursprungliga målen med förändringarna i tvångsvårdslagstiftningen 1992 var att minska tvångsvårdens omfattning. Mätningar som gjorts pekar på att omfattningen av den psykiatriska tvångsvården (vård med stöd av LPT) kan antas ha stabiliserats på en nivå kring 6 000 vårdtillfällen per år. Under perioden 1993 – 1996 var antalet vårdtillfällen ca 8 000 per år. Även vårdtiderna har förkortats. 2001 var tre fjärdedelar av vårdtillfällena kortare än fyra veckor jämfört med två tredjedelar 1996/97. Kvinnor är i majoritet av de som tvångsvårdas samt har längre vårdtider. Tabellen nedan visar påbörjade vårdtillfällen under tiden 1 april till 30 september, 2001.

Tabell 3.6 Pålörjade vårdtillfällen med stöd av LPT under tiden 1 april till 30 september 2001.

Ålder	Kvinnor	Män	Totalt	Procent
<18 år	19	10	29	1
18-24 år	95	116	211	8
25-34 år	223	207	430	17
35-44 år	285	291	576	23
45-54 år	284	232	516	21
55-64 år	177	148	325	13
65-74 år	116	72	188	8
75- år	138	94	232	9
Summa	1 337	1 170	2 507	100

Källa: Effekter av ändringar i de psykiatriska tvångsvårdslagarna, Rapport från Socialstyrelsen 2001.

När det gäller den rättspsykiatriska vården (vård med stöd av LRV) är emellertid männen i klar majoritet. Under första halvåret 2001 avslutade

105 män och 15 kvinnor vård enligt LRV. Sju vårdtillfällen avslutades genom att patienten begått självmord. Detta får enligt Socialstyrelsen anses utgöra en anmärkningsvärt hög andel eftersom de som överlämnas till vård enligt LRV utgör en mycket begränsad population. Antalet patienter som vårdats enligt LRV har ökat något 1990-talet. En sammanställning gjord den 31 mars 2001 visar att 1 107 patienter var inskrivna för vård enligt LRV vid mättillfället. Vid en mätning som gjordes den 31 december 1996 var antalet inskrivna 952.

Socialstyrelsen har även gjort en tillsyn av 60 av 79 enheter i landet som bedriver psykiatrisk tvångsvård. Vid granskningen framkom att bl.a. det individuellt utformade stödet till patienter som tvångsvårdas måste ses över samt att en intensifiering måste göras av arbetet med att upprätta lokala instruktioner för rutinerna och ansvarsfördelningen vid vård-enheterna.

Av Socialstyrelsens rapportering från tillsynen framgår att 13 vård-enheter uppfyller gällande bestämmelser beträffande dokumenterade rutiner avseende tvångsåtgärder före intagningsbeslut, patientens rätt att telefonera eller med andra hjälpmedel kommunicera över telenätet samt bevakning av tidsfrister. 37 enheter ansågs delvis uppfylla bestämmelserna och 10 vårdenheter ansågs inte uppfylla bestämmelserna. De granskade områdena är av särskild betydelse för tvångsvårdade patienters rättssäkerhet.

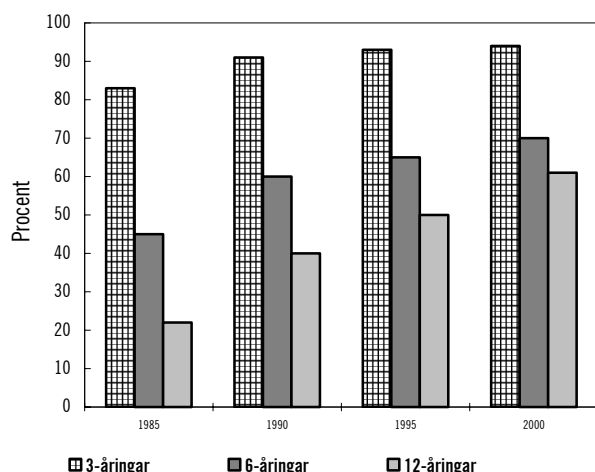
Tandvård

Redovisningar om kvalitet och tillgänglighet inom tandvården är relativt begränsade. Tandhälsan har dock blivit allt bättre hos både barn, ungdomar och vuxna. Under de senaste decennierna har förbättringarna varit störst vad gäller barn och ungdomar.

Kariesförekomsten hos barn och ungdomar belyser tandvårdens insatser för att minska sjukdomen karies. Insatser görs bl.a. med en avgiftsfri, organiserad barn- och ungdomsbehandling, som har visat sig mycket ändamålsenlig. Socialstyrelsens rapporter visar en stadig ökning av antalet kariesfria barn i olika åldrar mellan åren 1985 och 2000, även om det finns tecken på att förbättringen av tandhälsan har mattats av under de senaste åren.

Diagram 3.1 Andelen barn med kariesfria tänder

Procent



Källa: Socialstyrelsen

Även den vuxna befolkningens tandhälsa har förbättrats under motsvarande tidsperiod och en allt större andel vuxna har egna tänder. Ett sätt att mäta vuxnas tandhälsa är andelen av befolkningen som uppger sig ha svårigheter att tugga hård föda. Andelen som har tuggsvårigheter har generellt minskat och då speciellt bland personer i åldrarna 65 år och äldre. 1980–81 hade 33,1 procent av alla män i åldersgruppen 75–84 år nedsatt tuggförmåga. 1996–97 var siffran 18,4 procent för samma åldersgrupp. För kvinnor i samma åldersgrupp var siffrorna 30,4 procent respektive 22,9 procent.

Personal

Under 2001 legitimerades 1 329 läkare, vilket är ett rekordstort antal. Av dessa utgjorde 44 procent läkare med utländsk utbildning. Trots detta fortsätter mängden vakanser att vara stor. Ett problem av motsatt karaktär är deltidsarbetslösheten bland sjuksköterskor, undersköterskor, vårdbiträden och övrig omvårdnadspersonal. Bland landstingsanställda minskade emellertid deltidsarbetslösheten under 2000 med 31 procent och trenden pekar på fortsatt minskning.

Tabell 3.6 Landstingsanställd sjukvårds- och tandvårdspersonal, Antal årsarbetare

	1996	1997	1998	1999	2000
Läkare	19 909	21 509	22 440	23 329	23 600
Tandläkare	3 723	3 625	3 707	4 058	4 059
Övrig tandvård	8 196	8 047	8 315	8 976	9 153
Sjuksköterskor	57 579	62 128	65 894	68 951	70 331
Undersköterskor och biträden	50 700	49 691	50 199	50 768	50 944
Paramedicin	14 645	16 433	16 077	16 954	17 267
Totalt	154 751	161 433	166 632	173 036	175 354

Källa: Landstingsförbundet

Anm. Ovanstående uppgifter omfattar ej privat anställd personal. I gruppen paramedicin ingår bl.a. psykologer, kuratorer, sjukgymnaster och arbetsterapeuter.

Tabell 3.6 visar antalet landstingsanställda årsarbetare inom hälso- och sjukvården. Totalt har en ökning skett med ca 20 500 årsarbetskrafter sedan 1996. Framst har antalet läkare och sjuksköterskor ökat. Skr. 2001/02:102

4 Socialtjänsten

4.1 Äldreomsorg

Sammanfattande slutsatser

Andelen äldre som får kommunal äldreomsorg, i ordinärt eller särskilt boende, har varit i stort sett oförändrad under de senaste åren. De utökade resurserna som tillkommit verksamheter inom vård och omsorg har under senare år främst gått till äldre med omfattande vårdbehov. Hemtjänstens ”volym”, dvs. antal timmar vård och omsorg, har ökat. Resurstillskottet syns därför inte i ett ökande antal eller en ökande andel äldre personer med kommunal vård och omsorg.

I många av landets kommuner råder platsbrist inom särskilda boendeformer. Detta leder till långa väntetider för många äldre som fått beslut om plats i särskilt boende.

Det pågår ett omfattande utvecklingsarbete inom den kommunala äldreomsorgen. Bland annat arbetar många kommuner med att utveckla system för kvalitetssäkring och kvalitetsutveckling och att förbättra stödet till anhöriga.

Personalen inom äldreomsorgen har under senare år ökat, men det finns ett fortsatt stort rekryteringsbehov. Flertalet av landets kommuner har stora rekryteringsproblem.

Äldreomsorg där driften överlåtits till privata entreprenörer fortsätter att öka. År 2000 erhöll 9,4 procent av äldreomsorgstagarna hjälp från privata vårdgivare.

År 2000 uppgick kommunernas kostnader för äldreomsorg till drygt 67 miljarder kronor.

Nationella mål

Kommunernas ansvar för service, vård och omsorg för äldre regleras i socialtjänstlagen (SoL) (1980:620).

I SoL regleras allmänt den enskildes rätt till bistånd. Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd i form av hjälp i hemmet eller särskilt boende för service och omvårdnad för äldre. Fr.o.m. den 1 januari 1998 har äldre, funktionshindrade och långvarigt sjuka rätt att ansöka om biståndsinsatser enligt i en annan kommun. Ansökan skall handläggas som om den enskilde var bosatt i inflyttningkommunen.

Socialnämnden skall verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt, under trygga förhållanden och med respekt för sitt självbestämmande och sin integritet. Socialnämnden skall verka för att äldre människor får goda bostäder samt ge dem med behov stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service. Kommunen skall också inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor med behov av särskilt stöd. Kommunen skall också i sin

uppsökande verksamhet skall upplysa om socialtjänstens verksamhet för äldre.

Socialnämnden bör genom hemtjänst, dagverksamheter eller annan liknande social tjänst underlätta för den enskilde att bo hemma och att ha kontakt med andra. Socialnämnden genom stöd och avlösning bör underlätta för dem som vårdar närstående som är långvarigt sjuka eller äldre eller har funktionshinder.

Socialtjänsten skall vara av god kvalitet. Från den 1 januari 1999 gäller även att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande skall utvecklas och säkras.

Måluppfyllelse och kvalitet

Rätt till bistånd

Andelen äldre som får hjälp i ordinärt boende eller i särskilt boende har varit i stort oförändrad de senaste åren. Antalet individer som får hjälp har ökat något.

En förskjutning av insatserna inom äldreomsorgen mot de mest hjälpbehövande pågick under hela 1990-talet. Denna utveckling har fortsatt 2000. Personer med behov av serviceinsatser som t.ex. städning och tvätt har i en ökande grad ställts utanför det offentliga åtagandet. Detta har lett till att allt fler äldre får den hjälp de behöver endast av anhöriga och fler använder betald, privat hjälp (Socialstyrelsens rapport *Bo hemma på äldre da'r*, Äldreuppdraget 2000:11). Även sociala inslag, såsom promenader utomhus, inom vården och omsorgen har minskat i omfattning.

Med möjligheten för äldre personer att erhålla en allt mer avancerad vård i det egna hemmet ökade delvis möjligheten för enskilda att bo kvar hemma under 1990-talet. Utvecklingen har dock skett parallellt med successivt minskande insatser från kommunens sida av service och sociala inslag inom ramen för hemtjänsten.

Socialstyrelsen och länsstyrelserna genomförde under 2000 en nationell studie med övergripande syfte att kartlägga den enskildes rättssäkerhet inom vissa områden i den kommunala äldreomsorgen (Socialstyrelsens rapport *Rättssäkerhet inom äldreomsorgen*). Av studien framgick att ett stort antal äldre personer med av kommunen konstaterade hjälpbehov inte erhåller dessa insatser inom en rimlig tid efter biståndbeslutet fattats. Problemen finns framför allt när det gäller plats inom särskilt boende. En otillfredsställande måluppfyllelse kan därmed konstateras vad gäller kommunernas skyldighet att inrätta särskilda boendeformer för äldre personer med särskilt behov av stöd.

Rätt att ansöka om bistånd i annan kommun

Socialstyrelsens redovisar i rapporten *Äldres rätt att flytta – kommunernas tillämpning av 6 h § SoL* resultatet av uppföljningar för år 2000 av den nya bestämmelsen avseende äldres och funktionshindrades rätt att ansöka om bistånd i annan kommun. Uppföljningarna visar att det

i de flesta kommuner endast är ett fåtal äldre från andra kommuner som har ansökt om bistånd i enlighet med den nya bestämmelsen. Hälften av kommunerna tog under året emot högst fyra ansökningar och 52 kommuner tog emot tio eller fler ansökningar. 32 kommuner fick inga ansökningar alls. Flertalet ansökningar avsåg flyttning inom länet. Av 2000 ansökningar enligt den nya bestämmelsen bifölls 950. Skälen för avslag var i första hand att behov inte bedömdes föreligga enligt kriterierna i socialtjänstlagen. I andra hand hänvisades till brist på platser i särskilda boenden. Av de bifallna ansökningarna verkställdes cirka 650. Ungefär 200 personer som fått bifall på ansökan om flytt till annan kommun väntade på verkställighet av beslutet. Den vanligaste orsaken till väntetid mellan beslut och verkställighet var brist på platser i särskilt boende. Ett 30-tal kommuner, främst förortskommuner i storstadsregionerna som erhållit många ansökningar, har haft svårt att leva upp till lagstiftningens intentioner.

Stöd till anhöriga

Sedan 1 januari 1998 gäller att kommunerna genom stöd och avlösning bör underlätta för dem som vårdar närstående som är långvarigt sjuka eller äldre eller som har funktionshinder. För att utveckla och förbättra anhörigstödet utgick ett statligt stimulansbidrag till kommunerna under åren 1999–2001. Förutsättningen för att erhålla bidraget var att kommunerna i samverkan med anhöriga och frivilligorganisationer tog fram en gemensam handlingsplan som redovisades till Socialstyrelsen. Samtliga kommuner i landet tog fram en handlingsplan för de tre åren. Kommunerna har genom kartläggningar, inventeringar, intervjuer och uppsökande verksamhet fått kännedom om vilka stödformer som behöver utvecklas. Behov som framkommit är exempelvis information om samhällets insatser, kunskaper om olika sjukdomstillstånd, avlösningsformer, semester och rekreation samt ekonomisk ersättning. Flera av de stödformer som fanns före 1999 har vidareutvecklas, t.ex. anhörigcentraler/träffpunkter, utbildning för anhöriga och personal samt anställning som anhörigkonsulenter/stödjare. Genom stimulansbidraget utvecklas och prövas även nya, okonventionella och lättillgängliga stödformer. Flera kommuner prövar olika aktiviteter så att anhörigvårdare och den vårdade skall erbjudas rekreation och semester. Avlösning i hemmet erbjuds avgiftsfritt i många kommuner under ett begränsat antal timmar och i några även utan biståndsbedömning.

Kvalitetsutveckling

I samband med tillägget i socialtjänstlagen om att kvaliteten i socialtjänsten systematiskt och fortlöpande skall utvecklas och säkras gav Socialstyrelsen ut föreskrifter och allmänna råd om kvalitetssystem i omsorgerna om äldre och funktionshindrade (SOFS 1998:8). Socialstyrelsen har under 2000 följt upp kommunernas kvalitetsarbete, genom bl.a. telefonintervjuer med kommunalpolitiker och förvaltningschefer och genom besök i ett antal kommuner. Uppföljningarna visar att nya bestämmelserna och Socialstyrelsens allmänna råd har fått stort genom-

slag i många av landets kommuner. De allmänna råden innehåller bl.a. rekommendationen att kommuner bör inrätta funktioner för t.ex. klagomålshantering. Fortfarande saknas dock på många håll system för att tillvarata brukares och anhörigas synpunkter.

Personal- och kompetensförsörjning

En förutsättning för att vården och omsorgen av äldre skall hålla god kvalitet är att det finns personal i tillräcklig omfattning och med rätt kompetens. Personalen inom äldreomsorgen har under senare år ökat och det finns ett fortsatt stort rekryteringsbehov. Flertalet av landets kommuner har dock stora rekryteringsproblem, främst vad gäller högskoleutbildad personal som t.ex. sjuksköterskor. Likaså rapporterar många kommuner en brist på undersköterskor och vårdbiträden. Studier som Socialstyrelsen genomfört av kommunernas personal- och kompetensförsörjning visar dock kommunerna arbetar med en rad åtgärder för att förbättra personal- och kompetensförsörjningen. Till exempel stimulerar åtta av tio kommuner på olika sätt vårdbiträden som saknar grundutbildning att skaffa sådan.

Medicinska insatser inom äldreomsorgen

Socialstyrelsens uppföljningar visar att den successiva ökning av vårdtyngden inom den kommunala äldreomsorgen som ägde rum under 1990-talet, i både särskilt och ordinärt boende, inte har mötts av en tillräcklig utveckling av det medicinska omhändertagandet. Bland annat är bristande läkarmedverkan i den kommunala primärvården något som har uppmärksamats i ett flertal av Socialstyrelsens uppföljningar. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet har förordat att landstingen och kommunerna via samverkansavtal närmare skall precisera villkoren för samarbete inom detta område. I en studie som Socialstyrelsen genomförde våren 2001 (*Läkarmedvekan i kommunal äldrevård – Samverkansavtal mellan kommun och landsting*) framgår att det i ungefär hälften av landets kommuner har slutits avtal med landsting avseende läkarmedverkan inom äldrevården.

Kostnader

År 2000 uppgick kommunernas kostnader för äldreomsorg till drygt 67 miljarder kronor. Det är en ökning med ca tre miljarder kronor eller knappt 5,5 procent jämfört 1999. Den största delen av kostnaderna år 2000, drygt 47 miljarder kronor, avsåg vård och omsorg i särskilt boende. Kostnaderna för vård och omsorg i ordinärt boende uppgick drygt 18 miljarder kronor.

Kostnaderna per invånare 65 år och äldre för äldreomsorg varierar mellan kommunerna. De högst genomsnittliga kostnaderna per invånare 65 år och äldre har glesbygdskommunerna i de nordliga länen och de lästa genomsnittliga kostnaderna återfinns bland kommunerna i Stockholms län.

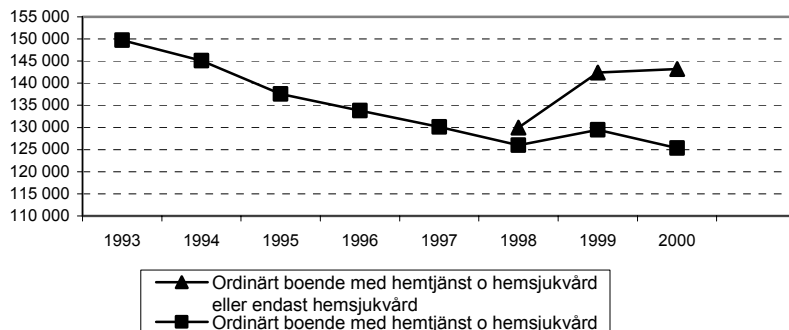
Hjälp i ordinärt boende

Drygt 125 000 personer som var 65 år eller äldre, som bodde i ordinärt boende, var beviljade hemtjänst den 1 oktober 2000. Detta motsvarar cirka 8 procent av alla 65 år och äldre. Jämfört med 1999 har antalet minskat med cirka 3 procent. I förhållande till befolkningen 65 år eller äldre är dock andelen med hemtjänst oförändrad. Ungefär 70 procent av de som var beviljade hemtjänst var kvinnor.

Omstruktureringen inom hemtjänsten har fortsatt de senaste åren. Detta syns i en minskning av antalet personer med mer begränsade insatser, 1–9 timmar per månad, och en tredubbling av antalet personer med mycket omfattande insatser, mer än 200 timmar per månad. Socialstyrelsen drar slutsatsen att de utökade resurserna som tillkommit verksamheter inom vård och omsorg under senare år främst gått till äldre med omfattande vårdbehov (Socialstyrelsens rapport *Nationell handlingsplan för äldrepolitiken – Lägesrapport 2001*). Hemtjänstens ”volym”, dvs. antal timmar vård och omsorg, har ökat. Resurstillskottet syns därför inte i ett ökande antal eller en ökande andel äldre personer med kommunal vård och omsorg.

Diagram 4.1 Utveckling av ordinärt boende enligt SoL

Antal personer



Källor: Socialstyrelsen och Socialdepartementet

Drygt hälften av landets kommuner ansvarar helt eller delvis för hemsjukvården (exklusive läkarinsatser) i ordinärt boende. Drygt 44 800 personer 65 år eller äldre var den 1 oktober 2000 registrerade som mottagare av hemsjukvård. Den 1 november 1999 var motsvarande siffra 37 000 personer. Antalet personer med hemsjukvård i ordinärt boende har alltså ökat mellan 1999 och 2000, vilket är en följd av att allt sjukare personer får sin vård i det egna hemmet. Av de drygt 44 800 personer som var registrerade som mottagare av hemsjukvård var cirka 60 procent även beviljade hemtjänst. Jämfört med 1999 har denna andel minskat med cirka 5 procentenheter.

Cirka 121 000 personer 65 år eller äldre bodde permanent i särskilda boendeformer den 1 oktober 2000, vilket motsvarar cirka 8 procent av samtliga personer i gruppen. Jämfört med 1999 har antalet med cirka 4 procent. Andelen av gruppen personer 65 år eller äldre som bor permanent i särskilda boendeformer var oförändrad jämfört med 1999. Bland personer 80 år eller äldre har dock andelen ökat något. Ungefär 70 procent av de som bodde permanent i särskilda boendeformer var kvinnor.

En tydlig förbättring av standarden – mätt som förekomsten av delad bostad, egen toalett och egen dusch/bad – inom särskilda boendeformer har ägt rum under senare år. År 1993 delade drygt 15 procent av samtliga personer i särskilda boendeformer rum med annan person än make eller maka. Motsvarande siffra för 2000 var knappt 6 procent. Jämfört med 1993 bodde betydligt färre personer 2000 i boenden utan egen dusch eller bad samt utan egen toalett. Andelen av de boende inom särskilda boendeformer som hade egen toalett har ökat från cirka 70 procent 1993 till cirka 80 procent 2000 och andelen som hade egen dusch/bad från cirka 54 till cirka 73 procent mellan 1993 och 2000.

Dagverksamhet och korttidsboende

Cirka 9 800 äldre erhöll korttidsvård/boende den 1 oktober 2000, vilket är en ökning med ca 1 700 personer eller cirka 20 procent jämfört med året innan. Cirka 15 000 äldre hade erhållit beslut om dagverksamhet den 1 oktober 2000. Jämfört med året innan är det en ökning med drygt 1 900 personer eller cirka 14 procent.

Vård och omsorg i privat regi

Det skedde under 1990-talet en kraftig ökning av entreprenader och köp av platser i enskild regi inom äldreomsorgen. Ökningen ägde rum inom såväl hemtjänsten som de särskilda boendeformerna. Enligt Socialstyrelsens uppföljningar visar denna utveckling ingen tendens till avmattning. Uppgifter avseende 2000 tyder på en fortsatt tillväxt av äldreomsorg där driften överlätits till privata företag. Den 1 oktober 2000 erhöll 9,4 procent av äldreomsorgsmottagarna hjälp från privata vårdgivare, vilket motsvarar 23 000 personer. Av de cirka 121 000 äldre som bodde permanent i särskilda boendeformer den 1 oktober 2000 bodde drygt 11 procent i bostäder som drevs i privat regi. Föregående år var den 9 procent. Av de drygt 125 000 äldre som var beviljade hemtjänst i ordinärt boende den 1 oktober 2000 fick drygt 7 procent hemtjänst som i huvudsak utfördes i privat regi. Jämfört med föregående år var detta en ökning med nära 2 procentenheter.

Det finns stora skillnader mellan delar av landet vad gäller förekomst av äldreomsorg i privat drift. Driftsformen är vanligast förekommande i urbana kommuner – främst storstäder, förortskommuner och större städer.

Sammanfattande slutsatser

Hälften av kommunerna saknar fortfarande ett handikappolitiskt program. Enligt den nationella handlingsplanen för handikappolitiken bör arbetet med att skapa ett tillgängligt samhälle prioriteras. Liksom tidigare brister det dock fortfarande i detta avseende, särskilt för barn med funktionshinder.

Antalet klagomål inom området omsorg om personer med funktionshinder har ökat mer än inom andra sociala tillsynsområden. Resultatet av länsstyrelsernas tillsyn visar att verksamheten för personer med funktionshinder behöver förbättras för att tillgodose den enskildes rättssäkerhet och verksamhetens laglighet. Antalet icke verkställda domar och icke verkställda kommunala beslut ligger på samma nivå som året innan. Svårigheterna att rekrytera personal består. Det är fortsatt brist på bostäder med särskild service och utbyggnaden sker inte i den takt som behövs. Kommunernas intresse att starta verksamheter med personliga ombud blev större än förväntat.

Antalet personer yngre än 65 som var beviljade hemtjänst är i stort sett oförändrat, men antalet hjälptimmar har ökat med ca 5 procent. Antalet personer med funktionshinder yngre än 65 år som bodde permanent i bostad med särskild service är i stort sett oförändrat jämfört med tidigare år.

Det totala antalet personer med LSS-insatser har ökat med 2 procent. Den insats som ökat mest är ledsagarservice, medan insatsen råd och stöd har minskat. Andelen personer med psykiska funktionshinder som hade insatser enligt LSS av kommunen har ökat med ca 9 procent. Nästan en tredjedel av alla insatser gällde barn och ungdomar.

Kommunernas kostnader för insatser till funktionshindrade har ökat med 11 procent. Den mest kostnadskrävande insatsen är personlig assistans enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och lagen om assistansersättning (LASS).

Nationella mål*Den nationella handlingsplanen för handikappolitiken*

Den nationella handlingsplanen för handikappolitiken Från patient till medborgare (prop.1999/2000:79) antogs av riksdagen den 30 maj 2000. Den utgår från FN:s standardregler för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet vilken Sverige har åtagit sig att följa.

De nationella målen för handikappolitiken är enligt handlingsplanen:

- en samhällsgemenskap med mångfald som grund,
- att samhället utformas så att människor med funktionshinder i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet och

-jämlighet i levnadsvillkor för flickor och pojkar, kvinnor och män med funktionshinder.

För att nå upp till dessa mål bör följande arbetsområden prioriteras under de närmaste åren:

- att se till handikapperspektivet genomsyrar alla samhällssektorer,
- att skapa ett tillgängligt samhälle och
- att förbättra bemötandet.

Socialtjänstlagen (SoL)

Kommunerna har enligt socialtjänstlagen (1980:620) ansvar för insatser till människor med funktionshinder.

Socialnämnden skall verka för att människor med funktionshinder skall få möjlighet att delta i samhällets gemenskap och leva som andra. Kommunen bör underlätta för den enskilde att bo hemma eller medverka till ett boende anpassat efter den enskildes särskilda behov av stöd samt medverka till en meningsfull sysselsättning. Den som behöver kan få bistånd i form av hjälp i hemmet eller med särskild service eller bistånd i annan form om det finns skäl för det.

Kommunerna skall också medverka i samhällsplaneringen vid utformning av nya och äldre bostadsområden samt verka för att offentliga lokaler och allmänna kommunikationer blir lätt tillgängliga för alla.

Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)

Bestämmelserna i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade LSS ställer högre krav än de i SoL. LSS utformades som en rättighetslag eftersom svårt funktionshindrades rättigheter i fråga om stöd och service i det dagliga livet bör regleras i en särskild lag. Enligt LSS skall kommunen främja jämlika och goda levnadsvillkor samt full delaktighet i samhällslivet för personer med stora och varaktiga funktionshinder så att de kan leva som andra. De tre grupper av personer som lagen omfattar anges i 1 § LSS.

De insatser lagen ger rätt till skall vara varaktiga och samordnade och anpassas till mottagarens individuella behov samt kan endast nekas på grund av att behovet faktiskt tillgodoses på annat sätt.

Lagen om assistansersättning (LASS)

Assistansersättningen är en statlig ekonomisk ersättning som kan beviljas personer som har behov av personlig assistans i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka. Enligt lagen (1993:389) om assistansersättning kan den som tillhör LSS personkrets och inte har fyllt 65 år ansöka om sådan ersättning. Ersättningen utbetalas inte under tid som den sökande bor i en bostad som drivs eller finansieras av staten, kommunen eller landstinget. Den enskilde kan själv välja vem som skall svara för assistansen. Kommunen svarar för assistansen till ca 70 procent av samtliga med beslut om assistansersättning.

Landstingen skall enligt Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) erbjuda dem som är bosatta i landstingsområdet habilitering, rehabilitering och hjälpmedel. Dessutom har kommunerna enligt HSL ett särskilt ansvar att tillhandahålla en god hälso- och sjukvård samt habilitering, rehabilitering och hjälpmedel till dem som bor i särskilt boende enligt LSS och SoL och till dem som vistas i dagverksamhet enligt samma lagar.

Bostadsanpassning

Den som är funktionshindrad har rätt till ett ekonomiskt bidrag för att anpassa sin bostad så att han eller hon kan leva ett självständigt liv i eget boende. Detta regleras i lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m. Bidraget skall täcka skäliga kostnader för anpassningen och göra det möjligt för funktionshindrade att bo kvar i sin egen bostad. Kommunerna har ansvaret för bidraget, såväl vad gäller bedömningar och beslut som det ekonomiska ansvaret.

Personal och avgifter

Enligt såväl SoL som hälso- och sjukvårdslagen och LSS skall det finnas sådan personal i verksamheten som behövs för att ge ett gott stöd och en god service.

För hemtjänst och särskilt boende får kommunen enligt SoL ta ut skäliga avgifter. Insatser enligt LSS skall i huvudsak vara avgiftsfria. För bostad med särskild service får avgift tas ut för den enskildes privata bostadsdel. Vare sig enligt SoL eller LSS får dock avgifterna överstiga kommunens självkostnader eller uppgå till så stora belopp att den enskilde inte får tillräckliga medel för sina personliga behov.

Måluppfyllelse och kvalitet

Handikappombudsmannens årsrapport

Handikappombudsmannen (HO) konstaterar i sin årsrapport till regeringen för 2000 att det, liksom tidigare förekommer brister i tillgängligheten. Under 2000 genomförde HO en enkätundersökning riktad till landets kommuner. Syftet var att följa upp HO:s enkäter som genomfördes 1996 och 1998, om hur FN:s standardregler för att tillförsäkra människor med funktionshinder delaktighet och jämlikhet har förverkligats i kommunerna. Tonvikten lades vid kommunernas policy och planering. 275 av landets 289 kommuner besvarade enkäten. Resultaten visar att det finns kvalitetsförbättringar när det gäller kommunernas policy och planering. Standardreglerna utgör allt oftare grunden för kommunernas handikappolitiska planering, men hälften av kommunerna saknar ett handikappolitiskt program.

Resultatet visar även att endast en kommun uppfyller HO:s krav på mycket bra policy, och endast en uppfyller kraven på mycket bra tillgänglighet. Skr. 2001/02:102

Länsstyrelsernas verksamhetsgranskningar

Liksom föregående år är det i huvudsak Socialstyrelsens årsrapport samt sammanställning av länsstyrelsernas rapporter från sitt tillsynsarbete som utgör underlag för regeringens redogörelse.

Inom ramen för sitt tillsynsansvar enligt SoL och LSS utför länsstyrelserna granskningar av verksamheterna och behandlar klagomål och anmälningar från enskilda. Deras bedömningar redovisas i rapporter till Socialstyrelsen. Sammanställningen i Socialstyrelsens årsrapport bygger på rapporter från samtliga 21 länsstyrelser som under 2000 genomfört ca 1 100 granskningar av socialtjänstens verksamheter i landets 289 kommuner. Av de verksamhetsgranskningar som länsstyrelserna genomförde avsåg 34 procent stöd till funktionshindrade, jämfört med 19 procent för 1999.

I Socialstyrelsens uppföljning av förändringarna i SoL den 1 januari 1998 har en särskild studie av socialtjänstens insatser gjorts. Undersökningen visar att personer med funktionshinder som inte har rätt till LSS-insatser har svårt att få sina behov tillgodosedda fullt ut. Endast 20 procent av kommunerna erbjuder daglig sysselsättning för funktionshindrade under 65 år och insatsen ledsagning är ofta begränsad. Många av de insatser som personer med funktionshinder är beroende av hänförs till 6§ SoL. Detta innebär att besluten inte kan överklagas genom förvaltningsbesvär. Länsstyrelsernas granskningar av socialtjänstens verksamheter visar en varierande bild av förtjänster och brister i kommunerna. Totalt är det närmare 40 procent av granskningarna som slutar med någon grad av kritik, men det skiljer sig åt mellan de olika verksamhetsområdena. Vid granskning av verksamhet för personer med funktionshinder har länsstyrelserna funnit brister i 47 procent av det som granskats.

Resultatet av länsstyrelsernas tillsyn visar det finns stora brister i kommunernas sätt att sköta handläggningen och dokumentation i utredningar och beslut som rör enskilda personer. Brister har konstaterats i vid såväl utredningar och underlag som dokumentation om hur besluten verkställs.

Klagomål och anmälningar från enskilda

Under 2000 granskade länsstyrelserna 2 366 klagomål från enskilda personer, varav 400 är klagomål inom området omsorg för personer med funktionshinder. Det är en ökning från 18 till 20 procent jämfört med 1999. Klagomål på insatser är mest frekvent och utgjorde 29 procent. Andelen klagomål på handläggningen är 26 procent.

Knappt 40 procent av samtliga klagomål avslutades med att någon form av kritik. Inom området omsorg om personer med funktionshinder är siffran drygt 40 procent. Det är en någon högre andel kritik än föregående år.

Boende med särskild service

Utvecklingen när det gäller bostad med särskild service för funktionshindrade bedömer länsstyrelserna som oroande. Det är fortsatt brist på bostäder och utbyggnaden sker inte i den takt som behövs. När det gäller rätten att flytta till annan kommun finns det en tveksamhet att bygga bostäder som kan stimulera till inflyttning från andra kommuner och skapa behov av fler bostäder.

Personalsituationen

Socialstyrelsen skriver både i sin årsrapport och i sammanställningen av länsstyrelsernas rapporter att personalsituationen ger anledning till oro då det på många håll rapporteras om svårigheter att rekrytera personal med lämplig utbildning och kompetens. SoS konstaterar även att arbetsledarnas allt större ansvarsområden påverkar deras möjlighet till arbetsledning och kan i förlängningen få negativa konsekvenser för den enskilde.

Icke verkställda domar och myndighetsbeslut

Samtliga länsstyrelser har under året undersökt hur socialtjänsten verkställt beslut och domar. Kommuner dröjer med att verkställa sina egna beslut om insatser enligt LSS eller bistånd enligt SoL. I mindre omfattning förekommer det också att domar av förvaltningsdomstol inte verkställs omedelbart. Under våren 2000 fanns det i hela landet sammanlagt ca 2000 kommunala beslut enligt LSS som inte verkställts. Antalet icke verkställda domar enligt LSS var ca 80, jämfört med ca 100 i december 1999.

De insatser enligt LSS som kommunerna har svårast att tillhandahålla är kontaktperson, bostad med särskild service, ledsagarservice, korttidsvistelse och avlösarservice.

De skäl som anges är resursbrist när det gäller bostäder och rekryteringssvårigheter för kontaktpersoner och övriga. Avsaknad av lämpliga bostäder, särskilt för personer med psykiska funktionshinder, är en vanlig orsak när beslut enligt SoL inte verkställs.

Länsstyrelserna anser att förhållandet att beslut inte verkställs inom rimliga tider leder till att rättssäkerheten sätts ur spel.

Personliga ombud

För 2000 har 30 miljoner kronor avsatts för uppbyggnad av verksamheter med personliga ombud. SoS konstaterar i sin rapport från december 2001 att kommunernas intresse blev större än vad som förväntats efter en trög inledning. 238 (82 procent) kommuner har ansökt om att få starta verksamheter med personliga ombud. För ca 90 procent av de 300 ombudstjänster som statsbidraget avser har medel beviljats. De allra

flesta verksamheter har angivit den 1 januari 2002 som startdatum, och kommunerna är huvudmän för samtliga verksamheter. Större delen av de planerade verksamheterna kommer också att drivas i kommunal regi. De allra flesta kommunerna har inrättat heltidstjänster och tillsvidaretjänster för ombuden.

Avgifter

Socialstyrelsen rapporterar att det fortfarande förekommer betydande skillnader mellan olika landsting och kommuner i avgifter och konstruktion av högkostnadsskydd för speciallivsmedel, hörselhjälpmedel, , färdtjänst, kommunal hemtjänst och hemsjukvård och för vissa grupper vad gäller avgifterna för slutna vård.

Av rapporten framgår även att personer med funktionshinder har större behov av hälso- och sjukvård, tandvård, läkemedel och omsorg och därigenom fler och högre kostnader. Samtidigt har personer med funktionshinder genomsnittligt lägre inkomster och i större utsträckning dragit ned på utgifter för hälso- och sjukvård, tandvård och läkemedel. Detta gäller i hög grad familjer med barn med funktionshinder.

Individuella planer

Individuella planer enligt LSS (IP) skall innefatta såväl kommunernas egna insatser för den enskilde som åtgärder som vidtas av andra huvudmän, tex. habiliterings- och rehabiliteringsplaner enligt HSL. Kommunen är skyldig att informera den enskilde om möjligheten att få en IP upprättad.

Socialstyrelsen skriver i sin rapport från juni 2001 att 2 400 personer hade en IP den 2 november 2000, vilket utgör 5 procent av det totala antalet personer med LSS-insatser från kommunerna. Vid jämförelse med antalet personer som hade IP 1998 tycks en viss ökning ha skett. Undersökningen visar att det finns flera orsaker till att IP används förhållandevis sällan. En är att det finns många andra planer i kommunerna och inom hälso- och sjukvården som ersätter IP enligt LSS. Handläggare drar sig för att initiera IP, då de saknar information och fortbildning om vad IP innebär och vilken nytta den kan medföra.

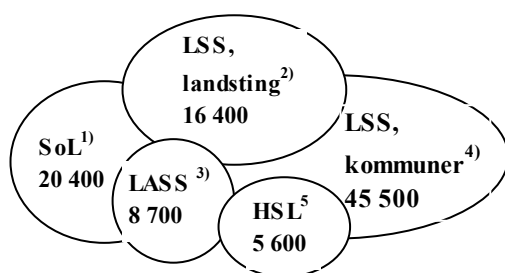
Kostnader och prestationer

Inledning

I detta avsnitt redovisas stöd till personer med olika typer av funktionshinder i åldersgruppen 0–64 år. Varaktigheten i insatserna kan variera för dessa personer, särskilt enligt SoL. Inom LSS är målgruppen för insatser avgränsad genom lagens första paragraf.

Figur 4.1 Antalet personer 0-64 år med stöd enligt SoL, LSS och LASS

Skr. 2001/02:102



1. Personer beviljade hemtjänst respektive permanent boende i särskilda boendeformer 1 oktober
2. Personer med insatsen Råd och stöd
3. Lagen om assistansersättning
4. Exklusive personer med Råd och stöd som enda insats
5. Hälso- och sjukvårdslagen

Källa: Socialstyrelsen och Riksförsäkringsverket

Det går inte att exakt ange hur många personer som samtidigt har insatser enligt LSS, SoL och HSL. En och samma person kan t.ex. ha en eller flera LSS-insatser och samtidigt hemtjänst enligt SoL. Omfattningen av LSS-insatser är dock betydligt större än omfattningen av insatser enligt SoL och HSL.

Funktionshindrade inom socialtjänsten

Den 1 oktober 2000 var 14 700 personer yngre än 65 år beviljade hemtjänst. Nära 80 procent av de som var beviljade hemtjänst hade färre än 50 hjälptimmar.

Jämfört med 1999 har antalet hjälptimmar ökat med 5 procent, vilket innebär att antalet hjälptimmar i genomsnitt per person har ökat från ca 25 timmar 1999 till ca 28 timmar 2000.

Tabell 4.1 Antalet personer 0-64 år med hemtjänst 1998-2000*

År	Antal	Per 10 000 av befolkningen
1998	14 697	20
1999	14 499	20
2000	14 761	20

Källa: Socialstyrelsen

Kommunerna redovisade att ca 5 600 personer yngre än 65 år var registrerade som mottagare av hemsjukvård den 1 oktober 2000. Av dessa var 76 procent var i åldern 15–64 år. Något fler var kvinnor än män.

Hemtjänst i enskild regi ökar. Ca 6 procent av alla hjälptimmar utfördes av enskild vårdgivare. Motsvarande andel 1999 var ca 4 procent.

Ca 1 400 personer yngre än 65 år varav beviljade ekonomisk ersättning av kommunen i form av anhörigbidrag för att betala anhörig/närstående för utförd hjälp i hemmet. Det är en minskning med 100 personer jämfört med 1998.

Tabell 4.2 Antal personer 0-64 år i särskilt boende inklusive korttidsboende enligt SoL

Antal invånare < 65 år

Insats	1996		1997		1998		1999		2000	
	Antal	Per 10 000	Antal	Per 10 000	Antal	Per 10 000	Antal	Per 10 000	Antal	Per 10 000
Män	3 283	8,8	3 125	8,4	3 199	8,6	3 218	8,6	3 734	5,1
Kvinnor	2 539	7,1	2 356	6,6	2 511	7,0	2 398	6,7	2 662	7,4
Samtliga	5 822	8,0	5 481	7,5	5 710	7,8	5 616	7,7	6 396	8,7

Källa: Socialstyrelsen

Antalet personer yngre än 65 år, som antingen bodde permanent eller tillfälligt i bostäder med särskild service har ökat med ca 900 mellan 1995 och 2000. I förhållande till antalet invånare i åldersgruppen yngre än 65 år innebär det en ökning från 8 per 10 000 till ca 9 per 10 000 personer i denna åldersgrupp. En del av denna ökning är sannolikt en konsekvens av psykiatrireformen som trädde i kraft 1995.

Den 1 oktober 2000 bodde 5 680 personer yngre än 65 år permanent i särskilda bondeformer. I förhållande till befolkningen har andelen boende varit relativt konstant under tidsperioden 1998–2000.

Åldersfördelningen bland de boende i bostäder med särskild service har i stort sett varit oförändrad under åren 1998–2000. De flesta var i åldrarna 45 till 64 år. En mycket liten del är barn och ungdomar.

Insatser enligt LSS

Socialstyrelsen har 2001 redovisat att ca 45 500 personer hade en eller flera insatser enligt LSS exklusive insatsen råd och stöd. Landstingen har uppgivit att drygt 16 400 personer hade beviljats råd och stöd. Studier har visat att mellan 25 och 30 procent av dem som har insatsen råd och stöd enbart har denna insats. Totalt erhöll ca 50 000 personer insatser enligt LSS. Jämfört med 1999 är det en ökning med ca 2 procent.

Av samtliga personer som hade insatser enligt LSS var ca 56 procent män och ca 44 procent kvinnor. Männerna var fler än kvinnorna i nästan alla åldrar. För varje insats enligt LSS var även fler män än kvinnor som med undantag för insatserna personlig assistans och ledsagarservice som erhöll insatser.

Tabell 4.3 Antal personer 0-64 år med beslut om insats enligt LSS

Insats	1 jan -96	1 jan -97	1 jan -98	1 nov -98	1 juni -99	1 juni -00
Råd och stöd	24 000	23 100	22 100	21 700	18 600	16 400
Personlig assistans	3 300	3 900	4 000	3 900	4 500	4 200
Ledsagarservice	3 300	4 600	5 600	6 400	7 400	7 800
Kontaktperson	10 500	11 800	13 100	13 700	13 400	13 600
Avlösarservice	2 200	2 800	3 200	3 400	3 600	3 700
Korttidsvistelse	7 500	8 000	8 500	8 700	9 400	9 800
Korttidstillsyn	2 800	2 700	2 700	2 800	2 800	3 000
Boende, barn	1 700	1 500	1 500	1 400	1 200	1 200
Boende, vuxna	14 700	15 100	15 600	16 200	16 500	16 900
Daglig verksamhet	17 800	18 400	19 100	19 800	19 800	20 500
Totalt antal insatser	87 800	91 900	95 400	98 000	97 300	97 100

Källa: Socialtjänst 2001:2, Socialstyrelsen

Cirka 27 procent av alla insatser enligt LSS gällde barn och ungdomar yngre än 22 år, 67 procent av insatserna gällde personer som i åldersgruppen 23 år till 65 år.

Cirka 1 000 personer eller 6 procent av dem som hade insatsen bostad med särskild service för vuxna bodde i en annan kommun än den kommun som betalade för insatsen. När det gällde barn bodde däremot 34 procent av de knappt 1 200 barn och ungdomarna i familjehem eller bostad med särskild service för barn och ungdomar, i en annan kommun än den betalande. Av samtliga som erhöll insatsen bostad för barn och ungdom enligt LSS bodde ungefär en fjärdedel i familjehem.

I genomsnitt under året hade 8 750 personer beslut om personlig assistans enligt LASS. Det är en ökning med ca 600 personer sedan 1999. Det genomsnittliga antalet assistanstimmar per vecka var 85 timmar, vilket är en ökning med 3 timmar jämfört med 1999.

Tabell 4.4: Antal personer 0-64 år med LSS-beslut fördelade efter de tre grupperna inom LSS personkrets

	96/97		97/98		nov-98		jun-99		1 juni -00	
Persongrupp 1	31 499	80,7%	33 230	79,8%	33 092	77,7%	32 281	78,8%	35 716	87,2%
Persongrupp 2	769	2,0%	895	2,1%	996	2,3%	934	2,3%	1 064	2,65%
Persongrupp 3	6 786	17,4%	7 513	18,0%	8 494	19,9%	7 757	18,9%	8 747	21,3%
Total	39 054	100%	41 638	100%	42 582	100%	40 972	100%	45 527	100%

Källa: Socialstyrelsen

Daglig verksamhet utgjorde 24 procent av samtliga insatser till personkrets 1, den till antalet största persongrupp. Andra vanliga insatser till denna personkrets var bostad med särskild service för vuxna, råd och stöd och kontaktperson. De vanligaste insatserna för personer som tillhörde personkrets 2 var daglig verksamhet samt råd och stöd. För personer som tillhörde personkrets 3 var däremot ledsagarservice den vanligaste insatsen.

Insatser enligt LSS till psykiskt funktionshindrade

Cirka 2 600 personer hade insatser enligt LSS av kommunen på grund av psykiska funktionshinder. Det är 9 procent fler jämfört med föregående år. Personer med psykiska funktionshinder utgjorde 30 procent av alla som ingick i personkrets 3.

Bortsett från råd och stöd hade de flesta personerna med psykiska funktionshinder, 84 procent, endast en insats enligt LSS. De vanligaste förekommande insatserna var kontaktperson eller bostad med särskild service.

*Bidrag till bostadsanpassning***Tabell 4.5 Sammanlagda årliga kostnader för bostadsanpassningsbidrag**

Miljoner kronor

	Årlig kostnad miljoner kronor ¹	Antal beviljade bidrag	Genomsnittligt bidragsbelopp
1990	731	30 500	24 489
1996	619	46 100	443
1997	609	50 100	957
1998	662	52 500	578
1999	714	55 700	12 828
2000	700	57 800	12 300

Källa: Boverket och Socialdepartementet

¹ 2000 års priser. Deflaterat med KPI.

Boverket skriver i sin årsrapport att omfattningen av antal beviljade bostäder med bostadsanpassningsbidraget har fortsatt att öka. Kommunerna lade ungefär lika mycket pengar i löpande priser på bostadsanpassning under 2000 som året innan. Det genomsnittliga beloppet per bidrag har därmed minskat något jämfört med 1999. Ca 30 procent av bidragen är på mindre än 2 000 kronor och ca 60 procent är sig under 5 000 kronor. Bara ca 2 procent av bidragen överstiger 100 000 kronor.

Kostnader

Enligt Sveriges redovisning till Eurostat enligt det s.k. ESSPROS¹-systemet har de samlade offentliga utgifterna för insatser till personer med funktionshinder, räknade i fasta priser varit i stort sett oförändrade sedan 1995. En viss ökning skedde dock 1998. Trots detta har antalet beslut om insatser enligt LSS och SoL ökat under hela perioden. De offentliga utgifterna för funktionshindrade, mätt som andel av BNP har varit oförändrade sedan 1996. Det innebär att utvecklingen av utgifterna för funktionshindrade har följt den totala samhällsekonomiska utvecklingen.

Tabell 4.6 Kommunernas kostnader för insatser till funktionshindrade

Miljarder kronor i 2000 års priser, deflaterat med KPI

Verksamhetsområde	1998	1999	2000	Förändr. 99-00
Vård och omsorg, ordinärt boende	1,9	2,1	2,2	4%
Vård och omsorg, särskilt boende	2,3	2,3	2,4	3%
Insatser enligt LSS och LASS ¹ , totalt	18,1	21,2	23,2	9%
därav: boende enl LSS	8,6	10,0	10,4	4%
personl. assistans enl LSS och LASS	4,5	5,8	7,3	3%
daglig verksamhet enl LSS	2,9	3,1	3,2	2%
övriga insatser enl LSS	2,0	2,3	2,2	-5%
Summa	22,3	25,7	27,8	8%
varav intäkter från försäkringskassan för personlig assistans utfört av kommunen	2,6	3,6	4,3	19%

Källa: SCB, Den offentliga sektorns finanser och Socialdepartementet.

¹ The European System of integrated Social Protection Statistics

Uppgifterna från SCB:s sammanställning av kommunernas räkenskaps-sammandrag för 2000 visar en total kostnad om 27,8 miljarder kronor (23,5 miljarder exkl. statens ersättning för assistansersättningen) i löpande priser för insatser till funktionshindrade. Detta är en ökning med 2,7 miljarder kronor (2 miljarder exkl. statens ersättning för assistansersättningen) jämfört med 1999. För att kunna göra åtminstone en grov skattning av kostnadsutvecklingen i fasta priser har kostnaderna deflaterats med KPI.

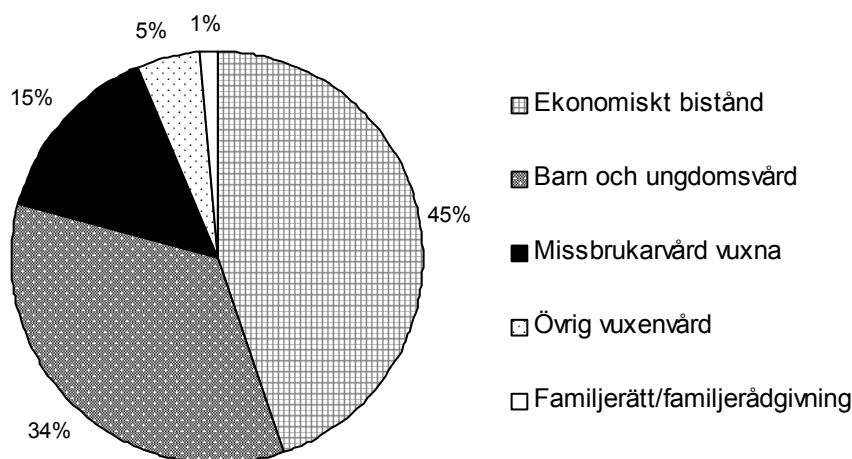
4.3 Individ- och familjeomsorg

Inledning

Socialtjänstens individ- och familjeomsorg omfattar både förebyggande verksamhet och individuellt inriktat utrednings- och behandlingsarbete. De främsta målgrupperna är socialt utsatta barn och ungdomar, missbrukare samt vuxna med behov för sin försörjning. Till individ- och familjeomsorgen hör också vissa uppgifter inom det familjerättsliga området.

Kommunernas sammanlagda kostnader för individ- och familjeomsorgen 2000 uppgick till 22,6 miljarder kronor – i stort sett oförändrat jämfört med 1999 ekonomiskt bistånd. Den största enskilda posten är kostnader för ekonomiskt bistånd. Näst störst är kostnaden för vård av barn och unga.

Diagram 4.2
Fördelning av kommunernas kostnader för individ- och familjeomsorg, 2000



Källa: SCB, Den offentliga sektorns finanser

4.3.1 Ekonomiskt bistånd

Sammanfattande slutsatser

Såväl kostnaderna för ekonomiskt bistånd som antalet biståndshushåll fortsätter att minska. Ett förhållandevis gynnsamt arbetsmarknadsläge liksom kommunernas satsningar på arbetslinjen och samverkan ligger bakom denna utveckling. Även om antalet hushåll som uppbär ekonomiskt bistånd under lång tid avtar har många fortfarande ett långvarigt behov av bistånd. Skälen till detta kan vara att utrikes födda som har svårt att komma in på arbetsmarknaden, att äldre saknar svensk pension, psykisk ohälsa, missbruk, hemlöshet och annan social utsatthet.

Brist på individuella behovsbedömningar leder till att människor inte alltid beviljas bistånd till en skälig levnadsnivå. Det gäller särskilt människor som under lång tid uppbär bistånd. Innehållet i riksnormen är avpassat till korta biståndsperioder och normen i sig bygger på en mätning av äldre datum som inte tagit hänsyn till de senaste årens standardförbättringar.

Ett ökat medvetande om att se till barnets bästa i ekonomiska biståndsärenden är en effekt av att bestämmelser i barnkonventionen införlivats i socialtjänstlagen. Men det brister fortfarande i tillämpningen. Det brister även i handläggning och dokumentation liksom i bemötandet.

Nationella mål

Syftet med det ekonomiska biståndet (socialbidrag) är att vara ett yttersta skyddsnät för de människor som inte klarar sin försörjning på annat sätt. Rätten till ekonomiskt bistånd regleras i socialtjänstlagens (1980:620). Det ekonomiska biståndet består av olika delar.



Biståndet skall tillförsäkra berörda människor en skälig levnadsnivå. Denna nivå skall bedömas med utgångspunkt i den tid och de förhållanden som människan lever. Den allmänna pris- och standardutvecklingen liksom det individuella behovet skall därmed styra nivån.

Biståndet skall utformas på ett sådant sätt att det stärker individens möjligheter att leva ett självständigt. Stödet skall med andra ord frigöra och utveckla människors resurser så att de ges förutsättningar att klara sig själva.

Barnets bästa skall alltid vara vägledande i alla bedömningar om bistånd när insatser också omfattar barn och unga.

Människor som behöver stöd och hjälp från socialtjänsten skall känna att de bemöts med respekt av tjänstemän och att dessa informerar samt handlägger och bedömer ansökningar på ett professionellt sätt i överensstämmelse med lagar, intentioner och praxis. Detta framgår även av tillämpliga delar av förvaltningslagen.

Måluppfyllelse och kvalitet

Ett yttersta skyddsnät

Ekonomiskt bistånd fungerar som ett skyddsnät men många människor får stödet under en lång sammanhängande tid och biståndet kan för en del personer bli en mer eller mindre permanent försörjningskälla.

Av Socialstyrelsens socialtjänststatistik för 2000 framgår att ca 30 procent fick biståndet tio månader eller mer. Det framgår också att ca 20 procent av biståndsmottagarna beviljades bistånd tio till tolv månader både 1999 och 2000. Endast var fjärde person som fick bistånd 2000 hade inte fått något bistånd året innan.

För utrikes födda tenderar det ekonomiska biståndet att i större utsträckning än för personer födda i Sverige vara mer än bara ett yttersta skyddsnät. Biståndsbehovets varaktighet påverkas även av faktorer som psykisk ohälsa, missbruk, hemlöshet eller annan svår social utsatthet.

Av Socialstyrelsens socialtjänststatistik för 2000 framgår att nästan hälften av de utrikes födda som uppbar ekonomiskt bistånd var långvariga biståndsmottagare dvs. erhöll bistånd minst tio månader under året. Långvarigt biståndstagande var även vanligt bland äldre som uppbar ekonomiskt bistånd. När det gäller utrikes födda framhålls att det finns ett starkt samband mellan ökad vistelsetid i Sverige och mindre behov av långvarigt ekonomiskt bistånd.

Riksdagens beslut att införa ett äldreförsörjningsstöd från och med den 1 januari 2003 leder till att personer som är 65 år och äldre inte skall behöva ekonomiskt bistånd som försörjningskälla.

Brist på individuella behovsbedömningar när skälig levnadsnivå bestäms

Kommunerna gör inte individuella behovsbedömningar i den utsträckning som de borde. Det framgår av Socialstyrelsens och länsstyrelsernas rapport som redovisar resultatet av länsstyrelsernas tillsyn 2000. Den kommunala socialtjänsten anges ha en fortsatt restriktiv syn på ekonomiskt bistånd. Många kommuner använder den av regeringen fastställda riksnormen som tak i biståndsbedömningen. Enligt tillsynsmyndigheternas bedömning leder det till svåra påfrestningar för familjer och enskilda när biståndsbehovet blir långvarigt. Skälet till detta är att inne-

hållet i riksnormen är avpassat till att försörjningsstödet utgår under en kortare tidsperiod.

I rapporten sägs även att socialnämnder ställer högre krav eller villkor för att bevilja bistånd till boendekostnader samtidigt som den högsta skäligen kostnaden har blivit lägre. I kommuner med bostadsbrist blir detta extra problematiskt.

Det kan vara svårt att i det enskilda fallet bedöma vad som skall anses vara en skälig levnadsnivå. Det styrks av studier som Socialstyrelsen genomfört. Handläggare av ekonomiskt bistånd som ställts inför en och samma fallbeskrivning har gjort olika bedömningar. Begränsningar i överklagningsrätten har vidare medfört att det finns brist på vägledning från rättsfall. Uppföljningar styrker att kommunernas riktlinjer därmed har fått ökad betydelse. Det saknas dock information om hur riktlinjer reviderats och justerats under åren.

Med anledning av hur behovet av ekonomiskt bistånd beräknas har inte barnfamiljer, generellt sett, fått del av barnbidragshöjningar. En del kommuner har justerat kommunens normer för barn medan andra strikt har hållit sig till riksnormen. Konsumentverket, vars underlag utgör grunden när regeringen anger nivån på riksnormen, har vidare inte genomfört någon prismätning eller sett över standarden i de skäligen levnadskostnaderna sedan 1999. Prismätningen från 1999 har justerats upp med konsumentprisindex men några standardförbättringar som påverkats av den allmänna standardutvecklingen i samhället har inte genomförts. Det är i och för sig naturligt att förändringar i konsumtionsmönster släpar efter men om inte individuella behovsbedömningar görs leder det till att standardförbättringar inte återspeglas i den skäligen levnadsnivån förrän efter några år.

Regeringen har för 2002 beslutat att riksnormen skall innehålla vissa standardförbättringar för biståndshushåll med barn. Höjningen följer Konsumentverkets underlag för samma år.

Satsningar på arbetslinjen och samverkan

Kommuner bedriver som regel verksamhet som syftar till att hjälpa personer till egenförsörjning. Det kan handla om verksamheter som syftar till att stärka självförtroendet och kompetensen, arbetsmarknads-satsningar i ett utvidgat samarbete med företag och arbetsmarknadsmyndigheter samt rehabiliteringsinsatser. Både effekter och verksamheternas närmare innehåll är dock ganska okända. Det framgår av antologin *Välfärd och Försörjning* (SOU 2000:40).

Socialtjänsten har blivit bättre på att samarbeta med bostadsföretag i syfte att förebygga att människor hamnar i otrygga bostadsförhållanden. Det visar en mindre studie som genomförts av Länsstyrelsen i Stockholm i nio kommuner. Kartläggningen visar även att kommuner har inrättat särskilda rutiner för att bevilja försörjningsstöd till hyreskostnader i syfte att undvika att hyresskulder uppstår.

Barnets bästa och barnperspektiv är mer levande begrepp inom området ekonomiskt bistånd än vad det varit tidigare. Det är effekter av att bestämmelser i barnkonventionen införlivats i socialtjänstlagen 1998. Det framgår av Socialstyrelsens och länsstyrelsernas rapport som redovisar resultatet av länsstyrelsernas tillsyn 2000. Som exempel nämns att barnperspektivet poängteras i kommunernas riktlinjer för ekonomiskt bistånd.

Det anses dock alltför vanligt att barn, som lever i familjer som långvarigt uppbär ekonomiskt bistånd, inte omnämns i beslutsunderlaget eller att man inte uppger hur barnens behov tillgodosätts. Länsstyrelser påpekar även att det finns brist på helhetssyn i ärenden om ekonomiskt bistånd. Barn som lever i miljöer med komplex social problematik uppmärksammas inte tillräckligt och brist på samarbete inom förvaltningar leder ibland till att barn kommer i kläm.

Ett problem i sammanhanget är att det i stor utsträckning saknas en samsyn om innebörden av begreppen barnets bästa och barnperspektiv. Det försvårar arbetet med att stärka barnens ställning i socialt arbete. Begreppen behöver därför definieras och konkretiseras. Det framgår både av rapporten med resultat från tillsynen 2000 och av Socialstyrelsens årsredovisning för 2001. Länsstyrelserna och Socialstyrelsen arbetar nu gemensamt med att utveckla begreppen i ärenden som avser barnfamiljer som har ett långvarigt behov av ekonomiskt bistånd.

Återkommande brister i bemötandet och handlägningsförfarandet

Det brister i handläggning och dokumentation. Det konstaterar Socialstyrelsen och länsstyrelserna för sjätte året i rad. Några exempel är att det hänvisas till felaktig bestämmelse i lagen så att beslut inte går att överklaga i sak och att beslutsfattaren ensidigt bestämmer vilken bestämmelse som skall tillämpas när rätten till bistånd prövas. Ytterligare exempel är att det ges muntliga besked i stället för skriftliga beslut och att beslutsmotiveringarna är för schabloniserade.

En rättssäker handläggning och en strukturerad och bra dokumentation anses av tillsynsmyndigheterna vara grundförutsättningar för att utveckla en socialtjänst med god kvalitet. Mål, planer och resultat kan inte följas upp om det inte finns uppgifter som verifierar vad som ägt rum. När det gäller återkommande brister pekar tillsynsmyndigheterna bland annat på behov av allmänna råd och handböcker.

Det brister också i bemötandet enligt samma rapport. När människor söker sig till en tillsynsmyndighet för att de är missnöjda med något inom området ekonomiskt bistånd så är brister i bemötandet det vanligaste skälet. Anmärkningar på bemötandet kan avse att människor upplever att de behandlats kränkande, att de bemötts avvisande, att socialtjänsten brustit i information etc.

Länsstyrelserna har tillsammans med Socialstyrelsen på uppdrag av regeringen 2001 tagit fram ”*Kriterier för kvalitet och bemötande inom socialtjänstens socialbidragshandläggning*”. Bemötandefrågorna är komplexa till sin natur och syftet med framtagna strategier är att på lång sikt förbättra kvaliteten i bemötandet hos socialtjänsten. De fyra områden

som lyfts fram som centrala i arbetet är information, fysisk miljö, tillgänglighet och delaktighet. Skr. 2001/02:102

Kostnader och prestationer

Cirka 8,7 miljarder kronor utbetalades i ekonomiskt bistånd och introduktionsersättning 2001. Sedan 1997 har kostnaderna minskat med ca 4 miljarder i fasta priser. Det förbättrade arbetsmarknadsläget har varit det främsta skälet till detta. Men när arbetsmarknadsläget varit gynnsamt en längre tid förklarar arbetslösheten en allt mindre del av hur biståndstagandet utvecklas. Orsaker till att människor behöver ekonomiskt bistånd får då sökas på annat håll. Det kan t.ex. vara svårigheter för personer med utländsk härkomst att bli insläppta på arbetsmarknaden, arbetshandikapp, otillräckliga pensionsförmåner, ohälsa och en annan socialt sammansatt livssituation. Förbättringar i resultaten kräver andra arbetssätt med ökade satsningar på samverkan mellan myndigheter, integrationsbefrämjande insatser etc. Sådana satsningar påverkar också det senaste årets resultat.

Antalet biståndstagare har minskat

Antalet personer som erhållit ekonomiskt bistånd för att klara sin försörjning minskade för femte året i rad. Under 2000 fick runt 279 000 hushåll och 522 000 personer ekonomiskt bistånd eller introduktionsersättning någon gång under året. Introduktionsersättning ges i ett 60-tal kommuner till flyktingar och andra som omfattas av det kommunala flyktingmottagandet.

Jämfört med 1999 har antalet biståndshushåll och antalet biståndsmottagare minskat med 11 procent. Jämfört med 1996, när antalet var som högst, har minskat med 28 procent.

Resultatet för 2000 innebär att antalet biståndshushåll och antalet biståndsmottagare är nere på nästan samma nivå som 1991. Preliminär statistik för 2001 tyder på att minskningen, i vart fall när det gäller kostnaderna, fortsatt i nästan samma takt som 2000.

Både antalet och andelen barn som lever i familjer som uppbär ekonomiskt bistånd kortare eller längre tidsperioder minskar. Antalet har reducerats med nästan en fjärdedel jämfört med 1998.

Tabell 4.7 Barn som lever i familjer som uppbär ekonomiskt bistånd

År	Antal barn 0-17 år (avrundat)	Andel av alla barn, %	Förändring jämfört med 1998, %
1998	237 000	12	
1999	202 000	10	-15 %
2000	182 000	9	-23 %

Källa: Socialstyrelsen

Tillströmningen av nya hushåll som har behov av ekonomiskt bistånd avtar. Det gör även de hushåll som blir kvar och får bistånd två år i rad. Andelen nya biståndshushåll nådde 2000 sin lägsta notering sedan 1981. Andelen kvarvarande hushåll nådde 2000 sin lägsta notering sedan 1993.

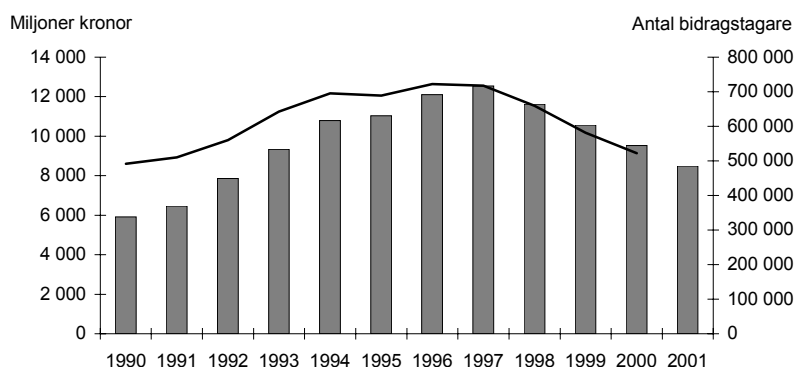
Tabell 4.8 Kvarvarande och nya biståndshushåll,

Andel av befolkningen 18 – 64 år i procent.

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Kvarvarande biståndshushåll	6,8	6,8	7,1	7,3	7,0	6,0	5,2
Nya biståndshushåll	4,1	3,6	3,6	3,4	2,8	2,4	2,2

Källa: Socialstyrelsen

Kostnaderna för ekonomiskt bistånd minskade 2001 för fjärde året i rad. En genomgående trend har varit att antalet biståndstagare och antalet biståndshushåll procentuellt sett har minskat mer än kostnaderna. Det förklaras av att andelen som behöver bistånd under en längre tid ökar. Utbetalt beloppet per hushåll ökade år 2000 medan den genomsnittliga tiden som hushåll uppbar ekonomiskt bistånd var oförändrad liksom andelen långvarigt beroende.

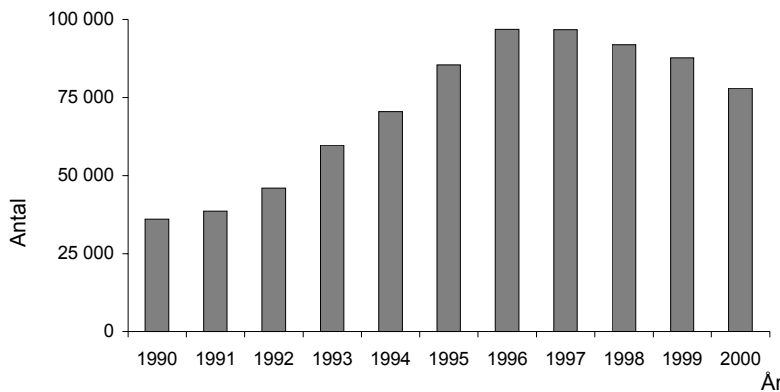
Diagram 4.3 Utbetalt ekonomiskt bistånd och introduktionsersättning samt antal biståndstagare 1990-2001

Källa: Socialstyrelsen¹ 2000 års priser deflaterad med KPI. Sveriges officiella statistik Socialtjänst 2001:7

Anm. För 2001 är uppgift om utbetalt ekonomiskt bistånd preliminär. Uppgift om biståndstagare saknas.

Av alla hushåll som mottog ekonomiskt bistånd under 2000 erhöll 28 procent (78 000 hushåll) ekonomiskt bistånd mer än 10 månader. Den genomsnittliga biståndstiden var detta år 5,8 månader. Går man tillbaka till 1990 var genomsnittlig biståndstid 4,3 månader.

Biståndshushåll bestående av sammanboende par var långvarigt beroende av ekonomiskt bistånd i större utsträckning än andra hushållstyper. De utrikes födda biståndsmottagarna dominerar bland de långvariga biståndsmottagarna. Cirka 20 procent av de svenskfödda jämfört med nästan 50 procent av de utrikes födda biståndstagarna var långvariga biståndsmottagare 2000.

Diagram 4.4 Antal hushåll med långvarigt ekonomiskt bistånd 1990-2000

Källa: Socialstyrelsen, socialtjänststatistiken

Antalet biståndsmottagare som är arbetslösa utan ersättning avtar

Antalet biståndstagare som är arbetslösa utan ersättning från arbetslöshetsförsäkringen avtar. Under 2000 var i genomsnitt 35 procent arbetslösa utan ersättning. Motsvarande andelar för 1999 och 1998 var 38 respektive 43 procent.

Fyra procent av alla biståndsmottagare var inskrivna hos arbetsförmedlingen hela året 2000. Det innebär nästan en halvering jämfört med 1999.

Förhållandevis jämn könsfördelning

Merparten av de som omfattas av det ekonomiskt biståndet är unga. Nära 40 procent av de vuxna biståndsmottagarna var 18–29 år. Ca 60 procent av alla biståndshushåll var enmanshushåll. Andelarna är i stort sett desamma som 1999. Andelen enmanshushåll har minskat med ett par procentenheter. Det är vanligt att enmanshushållen består av en man, jämfört med 62 procent 2000, 60 procent 1999. Ungefär lika många kvinnor som män erhöll bistånd.

Ensamstående kvinnor med barn var 2000 liksom tidigare år överrepresenterade i förhållande övriga ensamhushåll. Drygt en fjärdedel av de ensamstående mödrarna fick ekonomiskt bistånd under året. År 1996 uppgick andelen till 37 procent.

Nästan fyra av tio biståndshushåll är utrikes födda

De utrikes födda hushållen – inklusive flyktinghushållen – svarade för runt 60 procent av kostnaderna 2000 men utgjorde endast för omkring 40 procent av antalet biståndshushåll. En slutsats av detta är att de utrikes födda hushåll som erhöll bistånd i genomsnitt hade behov av större ekonomiskt bistånd än de svenskfödda hushållen som uppbar ekonomiskt bistånd för att klara sin försörjning. Det kan t.ex. bero på att de behöver bistånd under en längre tidsperiod än svenskfödda. De utrikes födda hushållens – exklusive flyktinghushållens – andel av biståndshushållen ökade 2000. De utgjorde 35 procent av alla biståndshushåll 1998 och 39 procent 2000.

Nästan 60 procent av alla biståndsmottagare bor i storstäder och större städer. Lägger man till förortskommunerna så är andelen uppe i 70 procent.

4.3.2 Barn- och ungdomsvård

Sammanfattande slutsatser

1990-talet var ett händelserikt årtionde inom den sociala barnvården. Det karaktäriserades av beslut och principiella markeringar som dels kommit att verka ambitionshöjande, dels kommit att påverka resurserna inom området. Det skedde varken personalminskningar i absoluta tal eller generella nedskärningar av ekonomiska resurser. En tydlig uppgång av antalet barn- och ungdomar i dygnsvård skedde och antalet barn och unga som har insatsen kontaktperson/familj ökade

Barnperspektivet har fått bättre genomslag även om det finns fortfarande brister. Utredningstiderna har blivit kortare, men de varierar mellan kommunerna. Länsstyrelserna rapporterar om svårigheter att rekrytera och behålla kompetens och erfaren personal inom den sociala barnvården.

Nationella mål

Enligt Socialtjänstlagen har kommunen ett ansvar för att barn och ungdomar växer upp under trygga förhållanden. Barn och ungdomar som riskerar en ogynnsam utveckling skall, i nära samarbete med hemmen, ges det skydd och stöd de är i behov av och, om det är motiverat, placeras utanför det egna hemmet. När åtgärder rör barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver. Barnets inställning skall så långt det är möjligt klarläggas när en åtgärd rör ett barn. Hänsyn skall tas till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad. Det skall i första hand övervägas om barnet kan tas emot av någon anhörig eller annan närstående.

Om socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd skall en utredning bedrivas skyndsamt och vara slutförd inom fyra månader. Utredningen kan förlängas för viss tid om det finns särskilda skäl.

Måluppfyllelse och kvalitet

Kommittén Valfärdsbokslut behandlade inom sitt uppdrag frågor om den sociala barn- och ungdomsvården. Kommittén konstaterar i sitt slutbetänkande Bokslut över välfärden (SOU 2001:79) att 1990-talet var ett händelserikt årtionde för den sociala barnvården. Eftersom det finns brister i utvärderingen av det sociala arbetet är det svårt att uttala sig om i vilken utsträckning utvecklingen under det gångna decenniet bidragit till

förändringar i kvalitet, eller i vilken utsträckning verksamheten gjorts mer ändamålsenlig.

Ett antal formella beslut och principiella markeringar som syftar till att stärka barnets ställning pekar mot en ambitionshöjning på området. Detta har skett genom insatser för att genomföra intentionerna i FN:s barnkonvention och förändringarna i socialtjänstlagen från 1998.

Också resurserna till den sociala barnvården har påverkats. Dessa resurser kan beskrivas dels genom att redovisa hur många som varit föremål för en viss åtgärd, dels genom att beskriva verksamheten i termer av kostnader och personal. I detta sammanhang är också verksamhetens kvalitet av betydelse.

För utvecklingen under 1990-talet finns i dag endast statistik över antalet barn- och ungdomar i dygnsvård och över dem som har kontaktfamilj eller kontaktperson. Under perioden har en relativt tydlig uppgång av båda dessa insatser skett. Detta innebar ett trendbrott mot utvecklingen under tidigare årtionden som kännetecknades av växelvis sjunkande och mer stabila nivåer. År 1990 omhändertogs 1,8 barn/ungdomar (0–21 år) per 1 000 att jämföras med 2,4 1999. Den iakttagna ökningen under perioden gäller åldersgruppen 13–21 år. Den totala ökningen beror inte enbart på att fler ungdomar omhändertas utan också på att samma ungdomar i ökad utsträckning tenderar att omhändertas vid upprepade tillfällen.

Bland tillgängliga uppgifter finns ingenting som talar för att det skulle ha skett personalminskningar i absoluta termer bland kommunernas socialsekreterare. Inte heller har det skett några generella nedskärningar av ekonomiska resurser till den sociala barnvården. Tvärtom har kostnaderna för placeringar av barn och unga i dygnsvård ökat. Detta kan ses som en naturlig följd av det stigande antalet placeringar, men också som en konsekvens av att det skett en förskjutning mot jämförelsevis dyrare vårdformer. Antalet familjehem har minskat till förmån för privata hem för vård eller boende.

Socialstyrelsen och länsstyrelserna har regeringens uppdrag att följa upp hur kommunerna uppfyller de nationella målen. Nedanstående redovisning är hämtad från Socialstyrelsens redovisning av den sociala tillsynen under 2000 (Artikelnummer 2001-109-11).

Nästan samtliga länsstyrelser rapporterar att det är svårt att rekrytera och behålla kompetent och erfaren personal inom barn, unga och familj. Flera länsstyrelser konstaterar att det är svårt att följa upp socialtjänstens verksamheter eftersom socialtjänstens egna system för uppföljning är bristfälliga. Orsakerna kan vara exempelvis brister i dokumentationen, avsaknad av behandlingsplaner samt brist på resurser.

Barnets bästa och barnets inställning

Socialstyrelsen konstaterar att barnperspektivet har fått bättre genomslag inom socialtjänsten. Kommuner har i ökad utsträckning antagit riktlinjer som poängterar ett barnperspektiv. Barn kommer också till tals mer än tidigare, men samtalen dokumenteras inte alltid i utredningarna. Barnperspektivet tydliggörs därför inte alltid i de utredningar som ligger till grund för de beslut som skall tillgodose barnens behov.

Handläggare inom socialtjänsten tycker att det är svårt att genomföra samtal med barn och att det är svårt att, i det enskilda fallet, på ett konkret sätt beskriva vad som är barns bästa. De efterlyser handledning, normering och utbildning.

Sexton länsstyrelser har granskat barnets bästa i ett hundratal kommuner. I drygt 40 procent av granskningarna har länsstyrelserna konstaterat brister.

Fyramånadersregeln

Det råder enighet bland länsstyrelserna att bestämmelsen om fyramånadersregeln medfört att utredningstiden blivit kortare, men det finns stor variation mellan kommunerna. Beslut om förlängning dokumenteras inte alltid eller fattas inte på ett riktigt sätt. Det framgår inte heller alltid datum för beslut att inleda respektive avsluta utredning.

I samband med verksamhetstillsyn har 15 länsstyrelser granskat handläggningen av ett urval av barnavårdsärenden i drygt 40 kommuner. Länsstyrelserna har funnit brister i tre av fyra granskningar.

Nästan 400 av de individärenden som länsstyrelserna granskat under 2000 har handlat om handläggning. Av dessa har 40 procent lett till kritik av socialtjänsten. År 1999 var antalet granskade individärenden lägre, medan andelen rapporterade brister var större.

Kostnader och prestationer

Den totala kostnaden för socialtjänstens insatser för barn och unga uppgick till ca 7,8 miljarder kronor för 2000. För samtliga vårdformer har kostnaderna ökat jämfört med året innan. Fördelningen mellan olika vårdformer framgår av tabell 4.9. Kostnadsökningen inom institutionsvården beror till allra största del på att antalet vårddygn har ökat, medan orsaken bakom ökningen av familjehemsvård är att dygnskostnaden har stigit.

Medianen för kommunernas kostnad för insatser till barn och unga var cirka 2 700 kronor per invånare 0–20 år under 2000. I storstäderna var genomsnittskostnaden 4 800 kronor, vilket var högst av kommungrupperna. Glesbygdskommunerna hade lägst kostnader med 1 600 kronor per invånare 0–20 år.

Tabell 4.9 Kommunernas kostnader för placering av barn och unga, 1999 och 2000¹

Miljoner kronor i 2000 års priser enligt KPI

Verksamhet	1999	2000	förändr.%
Institutionsvård	3 291	3 491	6
Familjehemsvård	2 076	2 197	6
Summa	5 367	5 688	6
Öppna insatser	1 899	2 083	10
Totalt	7 265	7 771	7

Källa: SCB, Den offentliga sektorns finanser 1999 respektive 2000 och Socialdepartementet.

De öppenvårdsinsatser som redovisas är individuellt behovsprövade insatser som kan delas in i strukturerade öppenvårdsprogram, behovsprövat personligt stöd och kontaktperson/-familj enligt SoL.

Tabell 4.10 Barn och unga med behovsprövade enligt SoL öppenvårdsinsatser under 2000

Antal

Ålder	Strukturerade öppen- Vårdprogram		Behovsprövat Personligt stöd		Kontaktperson/ Kontaktfamilj enl SOL	
	Antal Per 1 000 Barn/unga inv		Antal Per 1 000 Barn/unga inv		Antal Per 1 000 Barn/unga inv	
0-12	1.500	1	9.500	7	13.500	10
13-	2.000	4	6.500	12	6.000	12
18-	1.000	4	3.000	10	2.000	7
0-20	4.500	2	19.000	8	22.000	10

Källa: Socialstyrelsen

Jämfört med 1999 är antalet barn i strukturerade öppenvårdsprogram det samma, medan antalet barn med personligt stöd har ökat med 3 000 och antalet barn med kontaktperson har ökat med 500. Kontaktperson/-familj var den vanligaste insatsen bland de yngre barnen. Närmare 13 500 barn i åldern 0–12 år hade en kontaktperson/-familj och cirka 9 500 barn i samma ålder erhöll personligt stöd.

För de äldre ungdomarna, 18–20 år, var personligt stöd vanligare. Cirka 3 000 var föremål för den typen av insats, medan ungefär 2 000 hade kontaktperson någon gång under året.

Av de barn och unga som hade behovsprövad öppenvård under 2000 var 53 procent pojkar och 47 procent flickor. Av dem som fick kontaktperson och personligt stöd var 55 procent pojkar. Andelen pojkar som hade insatsen strukturerade öppenvårdsprogram var 60 procent.

Dygnsvård

I betänkandet Valfärdstjänster i omvandling (SOU 2001:52) redovisas en analys som gjorts med anledning av att antalet barn och ungdomar som placeras i vård utanför den egna familjen har ökat sedan år 1993. Ökningen innebär ett trendbrott i en tidigare utveckling, där antalet minskat ända sedan 1930-talet. Eftersom ökningen kan vara ett uttryck för ökad ofärd bland barn finns det, enligt kommittén, anledning att närmare studera förändringarna under 1990-talet.

Kommitténs analys visar att hela ökningen gäller tonåringar. I åldersgruppen 13–17 år har antalet omhändertaganden ökat med 40 procent, ungefär lika mycket för flickor som för pojkar.

Tabell 4.11 Antal barn och unga som den 1 november fått vård enligt SoL eller insats enligt LVU per 1000¹ Skr. 2001/02:102

År	Vård utom hemmet enligt SoL	Insats enligt LVU		Vård Totalt	Vård utom hemmet enl SoL och vård enl LVU
		Omedelbart omhändertagande	Vård		
1995	3,67	0,07	1,87	1,94	5,61
1996	3,71	0,06	1,90	1,96	5,67
1997	3,75	0,06	1,90	1,96	5,71
1998	3,81	0,07	1,94	2,01	5,82
1999	3,86	0,09	1,99	2,08	5,94
2000	4,09	0,07	2,08	2,15	6,24

Källa: Socialstyrelsen

¹ Antalet barn/unga avser 0–17 år när det gäller SoL och 0–20 år när det gäller LVU. Antalet barn/unga i befolkningen avser 0–17 år.

Antalet barn och unga som den 1 november 2000 fick vård enligt SoL uppgick till cirka 7 900 vilket är en ökning med cirka 450 barn. Den 1 november 2000 var cirka 4 000 barn placerade med stöd av LVU. Antalet omedelbart omhändertagna uppgick till 140.

4.3.3 Familjerätt

Sammanfattande slutsatser

Den familjerättsliga lagstiftningen förändrades ett flertal gånger under 1900-talet. Syftet var dels att stärka barnets ställning, dels att ge föräldrar ökade möjligheter att komma överens i frågor rörande vårdnad, boende och umgänge utanför domstol. Länsstyrelserna rapporterar att förändringarna i föräldrabalken från 1998 har fått begränsat genomslag i kommunerna. Barnperspektivet har inte slagit igenom fullt ut i dokumentationen av det familjerättsliga arbetet. Tvister i domstol rör snarare boende och umgänge än vårdnad. Kommunernas familjerättsliga verksamhet är av god kvalitet, men i mindre kommuner finns svårigheter att rekrytera och behålla kompetent personal.

Nationella mål

Kommunen har ansvar för vissa familjerättsliga uppgifter. I socialtjänstlagen och föräldrabalken finns målen för dessa uppgifter.

Kommunen skall enligt socialtjänstlagen tillgodose det behov av stöd och hjälp som kan finnas när ett ärende om vårdnad, boende och umgänge eller om adoption har avgjorts. Föräldrar skall, enligt SoL, erbjudas möjlighet till samarbetsamtal för att få hjälp att komma överens i frågor om vårdnad, boende och umgänge.

Enligt föräldrabalkens bestämmelser skall kommunen fastställa faderskapet för barn vars föräldrar inte är gifta med varandra. Föräldrar som har separerat och som är överens kan skriva avtal om frågor som rör vårdnad, boende och umgänge. Sådana avtal skall godkännas av kommunen.

Under 1990-talet förändrades den familjerättsliga lagstiftningen ett flertal gånger, vilket ställde krav på utveckling av det familjerättsliga arbetet i kommunerna. Barnets ställning stärktes. Föräldrar fick ökade möjligheter att komma överens i frågor om vårdnad, boende och umgänge utanför domstol.

Länsstyrelsernas tillsyn av kommunernas familjerättsliga verksamhet visar att de nya bestämmelserna i föräldrabalken från 1998 än så länge har fått begränsat genomslag. Relativt få avtal har upprättats, sannolikt beroende på att kommuner inte har lyckats nå ut med information om möjligheterna att träffa sådana avtal till föräldrar och allmänhet.

Barnperspektivet har ännu inte vunnit något större genomslag i det familjerättsliga arbetet och i de utredningar som lämnas till domstol i frågor rörande vårdnad, boende och umgänge.

Tvister i domstol tycks ha fått delvis ändrad karaktär i och med att allt fler föräldrar har gemensam vårdnad. Det sker en förskjutning från att tvista om vårdnaden till att istället tvista om boende och umgänge.

Länsstyrelserna bedömer att kommunernas familjerättsliga verksamhet i huvudsak är av god kvalitet, men i mindre kommuner är verksamheten sårbar bland annat då det är svårt att rekrytera och behålla kompetent personal.

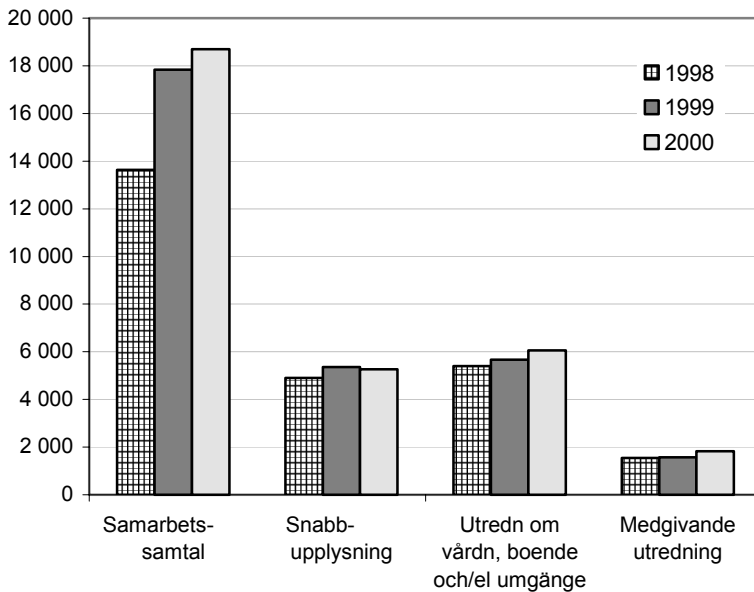
Kostnader och prestationer

Den officiella statistiken inom detta område omfattar dels antalet fastställda faderskap, dels antalet barn vars föräldrar deltagit i samarbetsamtal, varit föremål för utredning om snabbupplysning, vårdnads-, boende och/eller umgängesutredning. Den sistnämnda statistiken har samlats in sedan 1998.

Prestationer

Under 2000 föddes 90 441 barn i Sverige varav 53 procent i familjer där föräldrarna inte var gifta med varandra. Kommunen har då ett ansvar att medverka till att faderskapet blir fastställt. Under större delen av 1990-talet har andelen barn för vilka faderskapet av kommunen fastställts legat på ca 50 procent av samtliga barn födda respektive år. I nästan 9 fall av 10 sammanbor föräldrarna.

Cirka 18 700 barn var föremål för samarbetssamtal inom familjerätten under 2000 vilket motsvarar 97 barn per 10 000 barn 0–17 år i befolkningen. Under året tecknades 4 600 avtal om vårdnad, boende och umgänge. Av dessa gällde 1 900 vårdnad, drygt 1 400 umgänge och ca 1 300 boendet.

Diagram 4.5 Antalet barn som varit aktuella i familjerätten

Källa: Socialstyrelsen

Kostnader

Kostnaderna för familjerätten under 2000 uppgick till 337 miljoner kronor, en minskning med 8 miljoner kronor jämfört med 1999. I kostnaden ingår även kostnaderna för familjerådgivningen.

4.3.4 Familjerådgivning

Sammanfattande slutsatser

Familjerådgivningen kommunaliserades 1995. Det saknas i hög grad officiella uppgifter om hur verksamheten har påverkats av detta och hur den bedrivs i kommunerna. Av länsstyrelsernas rapporter framgår dock att familjerådgivningen bedöms vara av god kvalitet samt att verksamheten är sårbar i mindre kommuner bland annat på grund av svårigheter att rekrytera och behålla kompetent personal.

Tillgängliga uppgifter från föreningen Sveriges Kommunala Familjerådgivare, visar att en och samma rådgivningsbyrå kan ha avtal med flera kommuner som kan se olika ut vad gäller krav på exempelvis väntetider, kostnader och avtalens längd. Utåtriktat arbete av förebyggande karaktär efterfrågas inte av kommunerna vid upphandling av familjerådgivning.

Nationella mål

Enligt SoL skall kommunerna anordna familjerådgivning för dem som begär det. Målet för verksamheten är att genom samtal medverka till bearbetning av samlevnadsproblem och konflikter främst i par- och familjereationer. Ibland arbetar familjerådgivningen med mer komplicerade

samarbetssamtal och skall också förmedla kunskap och information om samlevnadsfrågor. Skr. 2001/02:102

Socialstyrelsen har rekommenderat att väntetiden inte bör överstiga två veckor för att få komma till ett första samtal vid familjerådgivningen.

Måluppfyllelse och kvalitet

Familjerådgivningen blev ett kommunalt ansvar 1995 genom en bestämmelse i socialtjänstlagen. Syftet med att lagfästa skyldigheten att tillhandahålla familjerådgivning för par som begär det var att skapa lika möjligheter över landet för par att kunna söka rådgivning och att göra familjerådgivningen mer lättillgänglig. Socialstyrelsens uppföljningsstudie i anslutning till kommunaliseringen visade att tillgången på familjerådgivning ökade samtidigt som tillgängligheten förbättrades.

I Socialstyrelsens rapport över den sociala tillsynen 2000 finns mycket få uppgifter om familjerådgivningen. Det konstateras endast att länsstyrelserna bedömer att verksamheten inom familjerådgivning är av god kvalitet, men i mindre kommuner är verksamheten sårbar bland annat då det är svårt att rekrytera och behålla kompetent personal.

Det saknas offentlig statistik över familjerådgivningen i landet. Socialstyrelsen har därför i regleringsbrevet för 2002 fått i uppdrag att redovisa uppgifter om kommunernas familjerådgivning.

Föreningen Sveriges Kommunala Familjerådgivare genomförde en enkät om familjerådgivningens organisation i Sverige 2001. 81 av 84 byråer som fick enkäten besvarade den. De ger service i drygt 90 procent av landets 289 kommuner. En tredjedel av de byråer som slutit avtal har en avtalslängd som är kortare än två år. Detta innebär, enligt föreningen, otrygghet och omöjliggör långsiktigt arbete och planering av verksamheten. Alltför mycket tid går åt till förhandling och avtalsformulering i stället för till parsamtal.

Ungefär en tredjedel av byråerna har en väntetid på mer än 4 veckor. Sju byråer uppger att de har olika väntetider beroende på att kommunerna ställer olika krav på väntetidens längd. Prioriteringar görs i dessa fall inte efter parens behov, utan efter kommuntillhörighet. Den längsta väntetiden är 10 månader.

Ungefär 60 procent av byråerna betjänar mer än en kommun, vilket innebär att många kommuner valt olika samverkansformer för att bedriva familjerådgivning.

En knapp tredjedel av familjerådgivningsbyråerna erbjuder kostnadsfri familjerådgivning. I övrigt varierar avgiften mellan 60 och 360 kronor. Den vanligaste avgiften är 100 kronor per samtal. Vissa byråer har högkostnadsskydd och en stor del av byråerna har möjlighet att ge avgiftsbefrielse.

Det utåtriktade arbete som nämns som en viktig uppgift i regeringens proposition (prop. 1993/94:4) om familjerådgivning efterfrågas inte av kommunerna när de upphandlar verksamheten, vilket föreningen uttrycker oro över.

Det saknas separata uppgifter om kommunernas kostnader för familjerådgivning. Kostnaderna är inkluderade i kostnaderna för familjerätt (se avsnitt 4.4.1)

4.3.5 Missbrukarvård

Sammanfattande slutsatser

Missbrukarvården har genomgått stora förändringar sedan början av 1990-talet. Tvångsvården har minskat kraftigt samtidigt som öppenvården har kommit att spela en allt större roll. Drygt 80 procent av samtliga vårdinsatser den 1 november 2000 ägde rum i öppenvården. Andelen var densamma året innan.

Nationella mål

Socialnämnderna i kommunerna skall enligt bestämmelser i socialtjänstlagen (1980:620) (SoL) arbeta för att förebygga och motverka missbruk av alkohol och andra beroendeframkallande medel. Insatser för barn och unga skall ägnas särskild uppmärksamhet. Genom information och uppsökande verksamhet skall nämnden sprida kunskap om skadeverkningar av missbruk och om de hjälpmöjligheter som finns. Socialnämnden skall vidare aktivt sörja för att den enskilde missbrukaren får den hjälp och vård som han behöver för att komma ifrån missbruket.

Vården skall planeras i samförstånd med den enskilde. I den mån missbrukarvård inte kan komma till stånd på frivillig väg skall socialnämnden enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) ansöka om tvångsvård, om de förutsättningar som anges i lagen är uppfyllda. Syftet med tvångsvården är att motivera missbrukaren så att han kan antas vara i stånd att frivilligt medverka till fortsatt behandling för att komma ifrån sitt missbruk.

Måluppfyllelse och kvalitet

Både det tunga missbruket och ungdomars erfarenhet av narkotika ökade under 1990-talet. Enligt den s.k. MAX-undersökningen² från 2001 om det tunga missbrukets utveckling ökade antalet tunga narkotikamissbrukare under 1990-talet, från omkring 19 000 år 1992 till omkring 26 000 år 1998. I 2001 års drogvaneundersökning bland elever i årskurs 9 uppgav ca 8–9 procent av skoleleverna att de någon gång prövat narkotika. Det är en fördubbling av de nivåer som gällde i drogvaneundersök-

² Undersökningen är utförd av Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning på uppdrag av regeringen. Narkotikamissbruk bedöms i undersökningen som tungt om en person under de senaste 12 månaderna injicerat narkotika någon gång eller använt narkotika dagligen eller så gott som dagligen de senaste fyra veckorna, oavsett intagningsätt.

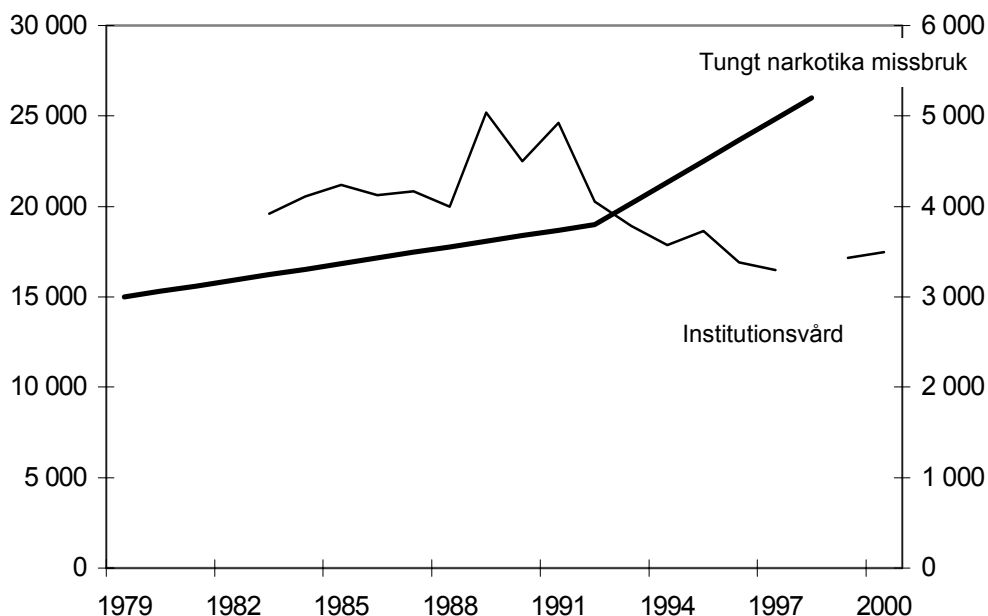
ningarna 1989–90. Också alkoholkonsumtionen har ökat totalt i landet sedan 1998, framför allt bland ungdomar.

Narkotikakommissionen konstaterade i sitt slutbetänkande Vägvalet (SOU 2000:126) att det i Sverige finns ett stort utbud av behandlingsalternativ för narkotikamissbrukare och också en stor flexibilitet när det gäller att välja vårdalternativ. Efter en kraftig utbyggnad av institutionsvården under senare delen av 1980-talet har 1990-talet främst präglats av en ambition att utveckla lokalt drivna öppenvårdsinsatser och minska dygnet-runt-vården i s.k. hem för vård eller boende (ibland också benämnt institutionsvård).

Enligt Socialstyrelsen har utvecklingen mot ökad öppenvård främst berört alkoholmissbrukare, medan antalet narkotikamissbrukare i dygnet-runt-vård i stort sett varit konstant. Tillgängligheten till vård för missbrukare tycks inte ha påverkats av de stora förändringar som skedde av missbrukarvården under 1990-talet. Fortfarande får minst lika många missbrukare vård idag, men i annan form. Socialt utsatta missbrukare som tidigare upprepade gånger tvångsvårdades erbjuds idag istället stöd-boende och dagverksamhet.

Ett antal frivilligorganisationer inom alkohol- och narkotikaområdet ger dock en annan och mer dystert bild av utvecklingen under 1990-talet. Enligt Narkotikakommissionens slutbetänkande Vägvalet (SOU 2000:126) har de i olika sammanhang uttryckt oro över otillräckliga vårdresurser för olika grupper av missbrukare. Liknande synpunkter framfördes från organisationerna i samband med utarbetande av en nationell handlingsplan för att förebygga alkoholskador.

Diagram 4.6 Antalet personer med tungt narkotikamissbruk samt antalet personer i institutionsvård



Källa: SoRad och Socialstyrelsen

Den mycket kraftiga nedgången i tvångsvård som skedde under 1990-talet samtidigt som det tunga missbruket ökade tyder enligt Statens institutionsstyrelse (SiS) på att socialnämnderna inte lever upp till kravet i LVM att ansökan om tvångsvård *skall* ske om vården inte går att få till

stånd på frivillig väg och förutsättningarna i övrigt är uppfyllda. I fråga om insatser för de tyngsta missbrukarna har Socialstyrelsen konstaterat en orientering mot akuta insatser. Det gäller framför allt i tvångsvården, där andelen omedelbara omhändertaganden ökade kraftigt under 1990-talet, samtidigt som allt färre beslut om omedelbara omhändertaganden fullföljdes med ansökan om vård. Det kan tyda på att lagen i allt större utsträckning används för avgiftning i stället för motivations- och vårdinsatser i enlighet med intentionerna bakom lagen.

Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU) publicerade hösten 2001 en kunskapsammanställning som bygger på en systematisk och kritisk granskning av den vetenskapliga litteraturen som rör behandling vid missbruk. I studien konstateras att det finns enkla och effektiva metoder för att förebygga och behandla beroenden av alkohol och narkotika. Flera av de metoder som idag tillämpas mot missbruk saknar dock dokumenterad effekt eller har visat sig ineffektiva i vetenskapliga studier. Enligt SBU finns det utrymme att förbättra vården genom att föra över resurser från ineffektiva metoder till metoder som är dokumenterat effektiva samt att förstärka de områden inom vården som bygger på kunskap och beprövad erfarenhet. För detta krävs en satsning på information, utbildning och forskning.

Kostnader och prestationer

Prestationer

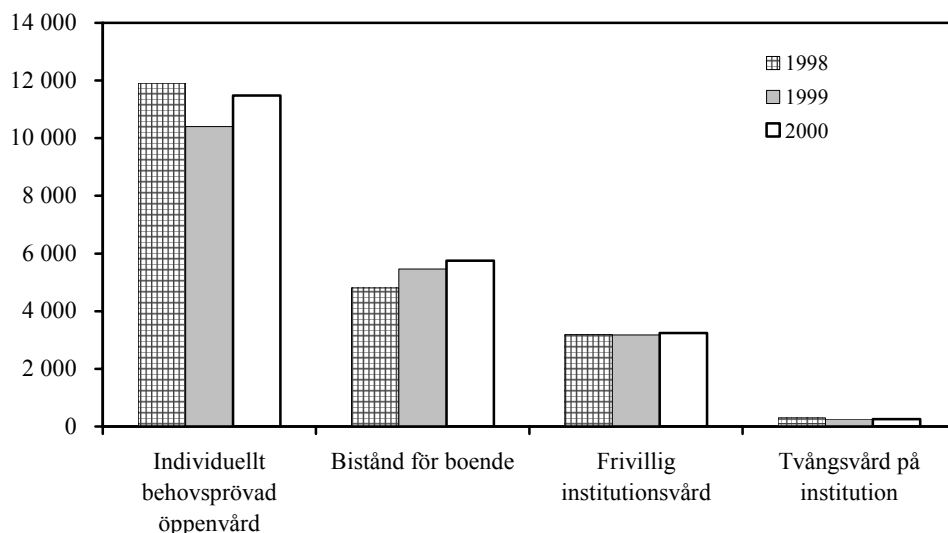
Under hotet av en aids-epidemi bland injektionsmissbrukare i mitten av 1980-talet skedde en kraftig utbyggnad och förstärkning av institutionsvården med stöd av riktade statliga bidrag. Förstärkningen gällde både den vård som gavs på frivillig basis med stöd av SoL och tvångsvården. Kulmen nåddes 1989, då antalet personer som vårdades i institutionsvård en viss mättdag uppgick till drygt 5 000, varav knappt 750 i tvångsvård. Sedan dess har antalet missbrukare i institutionsvård successivt sjunkit. Mest märkbart har detta varit i tvångsvården där antalet vårdade har minskat med omkring två tredjedelar.

Den 1 november 2000 vårdades 251 personer med stöd av LVM. Antalet personer som vårdades på frivillig bas med stöd av SoL en bestämd mättdag under senare delen av 1990-talet rörde sig mellan knappt 3 000 (1997) och drygt 3 200 (2000). Nedgången i tvångsvården har främst gällt alkoholmissbrukarna, medan andelen tvångsvårdade narkotikamissbrukare har varit relativt konstant. Andelen kvinnor i vård enligt LVM ökade något under 1990-talet, från 23 procent 1990 till 29 procent 2000. Parallellt med utvecklingen inom institutionsvården har det skett en ökad satsning på vård i öppna former. Totalt hade drygt 20 000 personer någon form av insats för sitt missbruk den 1 november 2000.

Omkring 80 procent av insatserna sker i öppenvård. Andelen har varit oförändrad under senare år. Det bör dock påpekas att det är stora regionala skillnader i vården av missbrukare.

Diagram 4.7 Antalet vuxna i missbrukarvård, 1 november¹

Skr. 2001/02:102

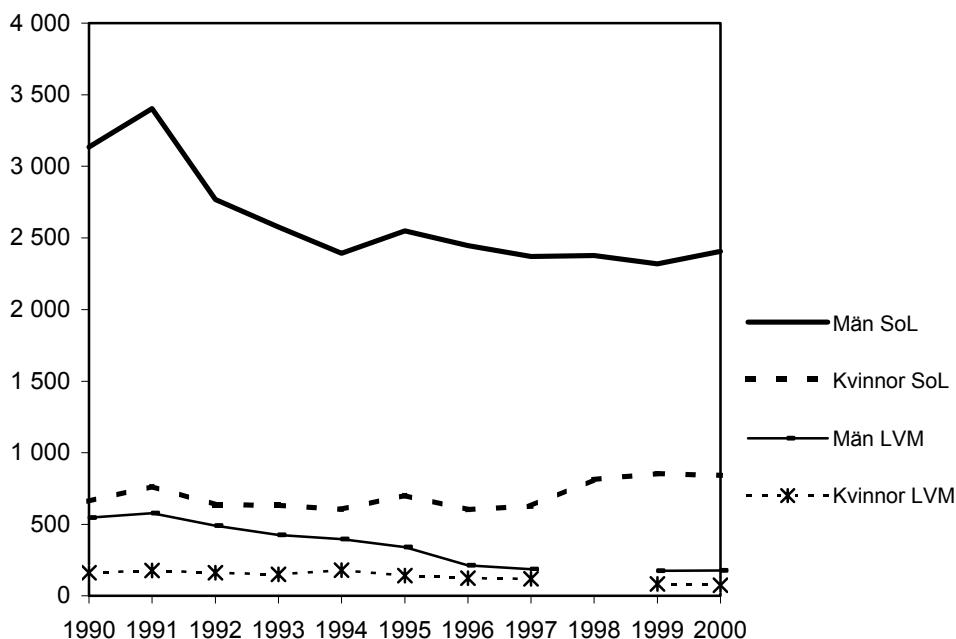


Källa: Socialstyrelsen

¹)Antalet tvångsvårdade på institution för 1998 saknas. Här anges 1997 års uppgift. Kategorin "individuellt behovsprövad öppenvård" motsvarades år 1998 av kategorierna "stukturerad öppenvård" och "övrig öppenvård".

Diagram 4.8 Antalet vuxna missbrukare i institutionsvård 31 dec 1990-1997, samt 1 nov 1998-2000

Frivillig vård (SoL) och tvångsvård (LVM)



Källa: Socialstyrelsen

Kostnader

Kommunernas samlade kostnader för öppenvård, institutionsvård och familjevård uppgick 2000 till omkring 3,3 miljarder kronor, vilket är en ökning med omkring 140 miljoner sedan 1999. Trots att insatser i öppenvården utgör merparten av utbudet svarar institutionsvården för omkring 55 procent av kostnaderna. Kommittén Valfärdsbokslutet konstaterar i sitt slutbetänkande Valfärdsbokslut över 1990-talet (SOU 2001:79) att

kostnadsutvecklingen varierar avsevärt mellan olika kommuner samt att det finns lokala exempel på kraftiga nedskärningar inom området. Skr. 2001/02:102

Tabell 4.12 Kommunernas kostnader för insatser för vuxna missbrukare

Miljoner kr i 2000 års priser enligt KPI.

	1999	2000	Förändr 99-00, %
Institutionsvård	1 655	1 765	7
Familjehemsvård	133	127	-5
Summa	1 788	1 892	6
Öppen vård	1 377	1 416	3
Totalt dygnet-runt- och öppenvårdsinsatser	3 165	3 308	5

Källa: Den offentliga sektorns finanser, SCB

5 Barnomsorg, skola och vuxenutbildning

5.1 Förskola och skolbarnsomsorg

Sammanfattande slutsatser

Behovstäckningen inom förskolan är i de flesta fall god, även om vissa kommuner uppger att de har svårigheter med den framtida beredskapen. Andelen barn som är inskrivna i förskoleverksamheten eller skolbarnsomsorgen som drivs av annan huvudman än kommunen har ökat sedan 1995 och uppgick 2001 till 12 procent. Kostnaden per barn i förskola och skolbarnsomsorg varierar stort mellan olika delar av landet. Storstäder och glesbygdskommuner har höga kostnader medan förortskommuner generellt sett har lägre kostnad per barn.

Nationella mål

Förskoleverksamhet bedrivs i form av förskola, familjedaghem och öppen förskola. Skolbarnsomsorgen bedrivs i form av fritidshem, familjedaghem och öppen fritidsverksamhet. Förskoleverksamhetens och skolbarnsomsorgens uppgift är enligt skollagen (1985:1100) att stimulera barns utveckling och lärande samt bidra till goda uppväxtvillkor.

I verksamheterna skall det finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg och god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses. Barngruppen skall ha en lämplig sammansättning och storlek och lokalerna skall vara ändamålsenliga. Verksamheterna skall utgå från varje barns behov och särskild hänsyn skall tas till barn i behov av särskilt stöd.

Förskolan är det första steget i det samlade utbildningssystemet för barn, ungdomar och vuxna. De nationella målen för förskolan finns redovisade i läroplanen (Lpfö 98). Meningen är att de olika läroplanerna skall länka i varandra utifrån en gemensam syn på kunskap, utveckling och lärande. Verksamheten i fritidshem och förskoleklassen omfattas av samma läroplan som det obligatoriska skolväsendet (Lpo 94) som har anpassats till att också omfatta dessa verksamheter. För övriga verksamheter inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen har Statens skolverk utfärdat allmänna råd.

Läroplanen för förskolan skiljer sig från grundskolans läroplan i det den enbart har en målnivå. Målen anger vad verksamheten skall leda till för barnen, dock utan att ange några miniminivåer. Kraven i läroplanen bygger i sin tur på de kvalitetskriterier som är fastlagda i skollagen.

Kommunerna är sedan den 1 januari 1995 skyldiga att tillhandahålla förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för barn i åldrarna ett till och med tolv år i den utsträckning som behövs för att föräldrarna skall kunna förvärvsarbeta eller studera, eller om barnet har ett eget behov av barnomsorg. I lagen sägs att plats skall erbjudas "utan oskäligt dröjsmål", dvs. inom tre till fyra månader efter det att föräldrarna anmält att barnet behöver plats. Från och med den 1 juli 2001 gäller skyldigheten även

barn till arbetslösa och från och med den 1 januari 2002 också barn vars föräldrar är föräldralediga för vård av annat barn. Skr. 2001/02:102

Måluppfyllelse och kvalitet

Behovstäckning

I rapporten Plats utan oskäligt dröjsmål presenterar Skolverket resultatet av en uppföljning som gjordes i maj 2001 av i vilken utsträckning kommunerna räknar med att kunna ordna barnomsorgsplats utan oskäligt dröjsmål i september 2001 respektive januari 2002. Nästan alla kommuner kunde i september 2001 erbjuda plats i förskola eller familjedaghem till barn vars föräldrar anmält att de behövde plats. Endast nio kommuner i landet kunde inte göra det. Samtidigt uppgav närmare var tionde kommun att de inte räknar med att kunna ordna plats vid årsskiftet. Andelen kommuner som i maj 2001 uppgav att de kunde erbjuda plats i förskola eller familjedaghem i september utan oskäliga väntetider var 97 procent. Andelen som kunde ordna plats inom skolbarnsomsorgen var ännu högre – hela 99 procent.

Alla kommuner har dock inte samma beredskap att ta emot nya barn under hela året. Närmare tio procent av kommunerna uppgav att de inte räknar med att kunna tillhandahålla plats i förskola eller familjedaghem i januari 2002 till barn vars föräldrar anmält behov tre till fyra månader tidigare. Det är tre gånger så många som de som inte kunde tillhandahålla plats i september.

Tabell 5.1 Andel barn inskrivna i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg i respektive åldersgrupp 1996-2001

År	Åldersgrupp 1-6 år (%)	Åldersgrupp 1-5 år (%)	Åldersgrupp 7-9 år (%)	Åldersgrupp 6-9 år (%)	Åldersgrupp 10-12 år (%)
1996	70		56		6
1997	72		58		7
1998	73		64		7
1999		75		66	7
2000		76		67	7
2001		77		69	9

Källa: Skolverket

¹ Under åren 1992 till 1997 ingick 6-åringarna i statistiken avseende daghemmen. Fr.o.m. 1998 finns 6-åringarna i första hand i skolbarnsomsorgen.

Avgifter i verksamheten

År 2000 täckte avgifterna i genomsnitt 19 procent av kommunernas bruttokostnader för barnomsorgen. I början av 1990-talet var andelen 10 procent.

Avgiftskonstruktionerna har skiljt sig mycket från kommun till kommun. I många kommuner har man infört konstruktioner vars syfte har varit att effektivisera verksamheten. Man har försökt att styra barnens närvaro till vissa tider och minimera den totala omsorgstiden. För

enskilda familjer har olika regler i de lokala taxesystemen i vissa fall innebär stora skillnader i barnomsorgskostnader. Skr. 2001/02:102

Från och med 2002 infördes maxtaxa inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen i alla kommuner utom två. Maxtaxan innebär ett avgiftstak i verksamheterna.

Kostnad och prestationer

Antal inskrivna barn

År 2001 uppgick det totala antalet inskrivna barn i barnomsorgen till cirka 701 000 inskrivna barn. Nära 50 procent av barnen återfanns i fritidshem medan endast 7 procent återfanns i familjedaghem. Andelen barn i familjedaghem har stadigt minskat under åren.

Andelen inskrivna barn varierar i olika delar av landet. Högsta andelen inskrivna barn finns i storstadsområdena och den lägsta i glesbygds-kommunerna.

Tabell 5.2 Antal inskrivna barn i förskola, familjedaghem och fritidshem 1996–2001

Antal barn

År	Förskola	Fritidshem	Familjedaghem
1996	365 828	239 439	110 196
1997	362 920	263 954	95 876
1998	338 002	301 065	81 987
1999	318 660	332 168	69 300
2000	314 894	332 469	57 762
2001	314 987	336 508	49 724

Källa: Skolverket

Andelen barn som är inskrivna i förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg som drivs av annan huvudman än kommunen har ökat sedan 1995 och uppgick 2001 till 12 procent

Personal

Antalet barn per årsarbetare har ökat under hela 1990-talet men har stabiliserats under de senaste åren.

Det totala antalet anställda i arbete med barn inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen omräknat till heltidstjänster minskade med 252 personer och uppgick under läsåret 2001/02 till totalt 87 400 personer. Personaltätheten, beräknad som antal barn per årsarbetare uppgick under läsåret 2001/02 till 5,4 i förskolan, vilket är oförändrat i jämförelse med föregående läsåret. Inom fritidshemmen uppgick personaltätheten under läsåret 2001/02 till 17,4 barn per årsarbetare.

Tabell 5.3 Personal inom förskoleverksamhet 1996-2001

Antal personal

År	Årsarbetare		
	förskola	fritidshem	Dagbarnvårdare
1996	66 982	20 909	19 389
1997	63 598	21 262	16 691
1998	59 808	18 998	14 638
1999	59 258	18 656	12 497
2000	58 139	19 017	10 545
2001	58 747	19 379	9 323

Källa: Skolverket

Av de anställda inom den kommunala förskolan hade 52 procent pedagogisk utbildning, vilket är en liten minskning jämfört med föregående läsår. Andelen kvinnliga anställda av samtliga tjänstgörande inom förskoleverksamheten uppgick verksamhetsåret 2001 till 97,7 procent.

Den 1 januari 2001 trädde lagen om registerkontroll av personal till förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg i kraft. Arbetsgivaren är skyldig att kontrollera arbetssökande inom alla personalkategorier innan de anställs. Syftet med lagen är att avhålla personer som begått grova brott (såsom sexualbrott och barnpornografibrott samt brott som innefattar allvarliga kränkningar av andra människor) från att söka anställning i verksamheter som innefattar kontakt med barn.

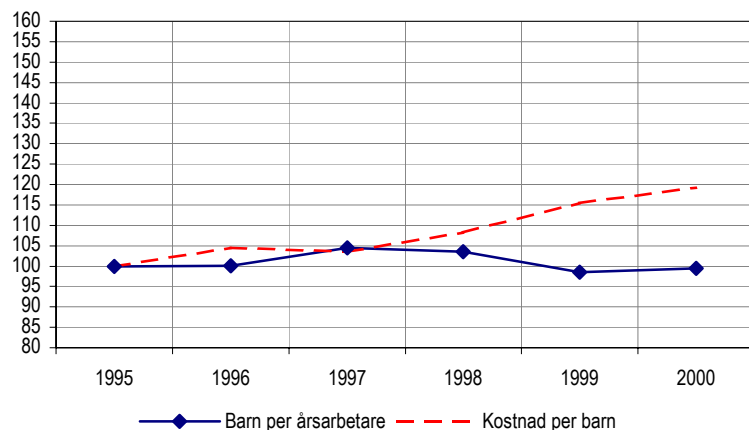
Kostnader för verksamheten

Kommunernas bruttokostnad för hela barnomsorgen uppgick 2000 till 39,8 miljarder kronor, vilket är en minskning jämfört med året innan med en knapp procent (fasta priser, KPI). Förskolan står för två tredjedelar av kostnaden (26,4 miljarder kr), fritidshemmen för knappt en fjärdedel (9,0 miljarder kr) och familjedaghemmen för en tiondel (4,0 miljarder kr). Öppen förskola och öppen fritidsverksamhet för 10–12-åringar svarar tillsammans för endast en procent av den totala kostnaden (0,4 miljarder kr).

Kostnaden för förskolan var i stort sett densamma för 2000 som för 1999. Antalet barn har dock minskat mellan åren vilket innebär att kostnaden per barn ökat. I de kommunala förskolorna steg kostnaden per inskrivet barn med närmare fyra procent, till 86 900 kronor (fasta priser, KPI). Ökningarna bör dock ses mot bakgrund av de kraftiga kostnadsminskningarna som ägde rum under första hälften av 1990-talet.

Diagram 5.1 Kostnad per inskrivet barn och personaltätet (antal barn per årsarbetare) i förskola 1995-2000

(Index där 1995=100, fasta priser)

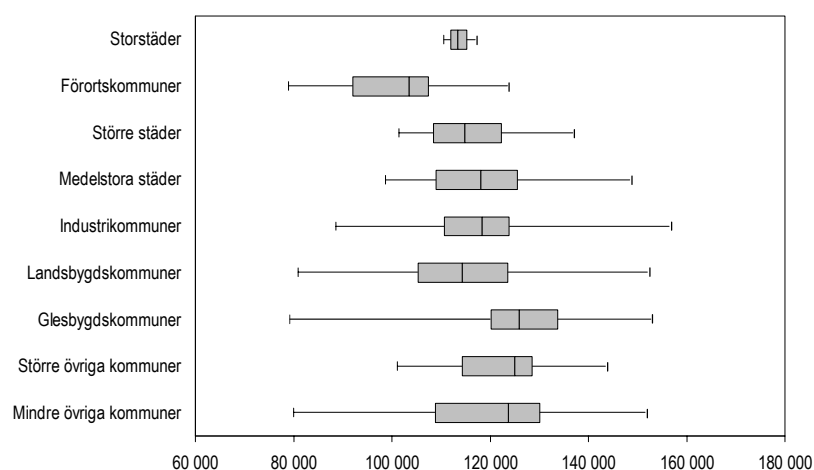


Källa: Skolverkets rapport 204, Jämförelsetal för huvudmän del 2, 2001

Liksom tidigare år kan en stor del av kostnadsökningen hänföras till ökade personalkostnader. Personalkostnaden per inskrivet barn steg med fyra procent under 2000, dvs. lika mycket som kostnaden per inskrivet barn. En del av kostnadsökningen kan också hänga samman med att barnens ålderssammansättning förändrats. Andelen barn i förskolan som är i åldern 1 – 3 år ökade från 49 till 50 procent. Yngre grupper kräver högre personaltätet än grupper med äldre barn.

Diagram 5.2 Kostnad per heltidsbarn i kommunal förskola år 2000 per kommungrupp (median, kvartiler, max- och minvärden för kommunerna)

Kronor per barn



Källa: Skolverkets rapport 204, Jämförelsetal för huvudmän del 2, 2001

I likhet med tidigare år varierar kostnaderna för förskolan och skolbarnsomsorgen stort mellan landets kommuner. Storstäder och glesbygdskommuner har höga kostnader per barn medan till exempel kommuner i gruppen förortskommuner har lägre kostnader. Detta gäller speciellt i förskolan.

Orsakerna till de stora kostnadsskillnaderna är inte helt självklara. Skillnaderna kan ha sin förklaring i ekonomiska, sociala, demografiska eller andra strukturella förhållanden. Storstädernas höga kostnader brukar ofta hänföras till höga lokalhyror och en högre andel barn i behov av särskilt stöd.

5.2 Det offentliga skolväsendet för barn och ungdom

5.2.1 Förskoleklassen

Sammanfattande slutsatser

De integrationsmål som gäller pedagogiskt utvecklings- och förnyelsearbete och som var ett av huvudsyftena med förskoleklassens införande, är fortfarande både giltiga och viktiga. Bättre förutsättningar behövs för att integrationsreformen skall kunna utvecklas i den riktning som det var tänkt. Enligt enkätundersökningar har föräldrar dock en positiv syn på förskoleklassen och integrerad verksamhet.

Antalet barn som var inskrivna i förskoleklass ökade något mellan läsåren 2000/01 och 2001/02. Ökningen kan förklaras med de ökande födelsetalen. Andelen av sexåringarna som återfinns i förskoleklassen uppgår till 93 procent, vilket är oförändrat jämfört med föregående läsår.

Nationella mål

Den 1 augusti 1998 trädde den reviderade versionen av grundskolans läroplan (Lpo 94) i kraft. Ett av syftena med omarbetningen var att anpassa läroplanen till förskoleklassen och fritidshemmet. Förskoleklassen syftar till att ge alla sexåringar likvärdiga förutsättningar inför den obligatoriska skolstarten i grundskolan vid sju års ålder.

Ett viktigt mål är att förskolan, skolan och fritidshemmet skall knytas närmare varandra och att verksamheterna skall utvecklas i mötet mellan olika pedagogiska traditioner. Enligt skollagen (1985:1100) skall utbildningen i förskoleklassen stimulera varje barns utveckling och lärande samt ligga till grund för fortsatt skolgång. Kommunerna är skyldiga att anordna förskoleklass men deltagandet är frivilligt för barnen. Verksamheten skall vara avgiftsfri och omfatta minst 525 timmar om året.

Måluppfyllelse och kvalitet

Regeringen har gett Skolverket i uppdrag att följa utvecklingen i kommunerna vad gäller integrationen mellan förskoleklassen, grundskola och fritidshem under en treårsperiod, med början läsåret 1998/99. Skolverket har årligen lämnat delrapporteringar av uppdraget och i juni 2001 kom slutrapporten Att bygga en ny skolform för 6-åringarna (rapport 201). I rapporten pekar Skolverket på bristande förutsättningar för genomförandet av reformen såväl i hela styrkedjan som i verksamheterna. Flera av bristerna beror enligt rapporten på svårigheter med

att följa och genomföra läroplanens mål och riktlinjer och andra statliga dokument som beskriver integrationsreformens intentioner.

Skolverket lyfter emellertid fram positiva utvecklingstendenser och reformens möjligheter. Även föräldrar har en positiv syn på förskoleklassen och integrerad verksamhet. Kunskapen om integrationsreformens avsikter och engagemanget i frågan är i dag större än för tre år sedan. Det förekommer strävanden i reformens riktning och ett intensivt utvecklingsarbete på flera håll, liksom en ökande grad av temaarbete, lek och utforskande arbetssätt.

Efter det tredje året av studier kvarstår dock Skolverkets bild av att förskoleklasserna framför allt riktas mot traditionell skolverksamhet genom en fokusering på uppdelade arbetspass och raster istället för en utveckling i reformens anda. Man skulle i stället ha kunnat förvänta sig en större förekomst av nya synsätt och arbetsformer med inriktning på lek, skapande och experimenterande. Skolinriktningen är synbar också i den fysiska miljön där verksamheten bedrivs, nämligen det traditionella klassrummet. Detta är inte anpassat till sexåringars rörelsebehov och inte heller till den inriktning mot lek och skapande arbete som barn i förskoleklasserna behöver.

Studien visar att en förutsättning för ett lyckosamt integreringsarbete är förekomsten av formella och informella mötesplatser samt tid för gemensam planering i skolorna. Många anser att det största problemet för integrationsprocessen är bristen på tid för kontinuerliga pedagogiska samtal kollegor emellan och mellan skolledning och personal. På flera håll konstateras brister gällande framväxten av ett gemensamt synsätt i kommunala nämnder, förvaltning och de enskilda skolorna beträffande integrationsarbetet.

Kostnader och prestationer

Läsåret 2001/02 gick 99 013 barn i förskoleklassen, vilket är en minskning med 8 procent jämfört med föregående år. Andelen sexåringar i förskoleklassen uppgick till 93 procent av alla sexåringar, oförändrat jämfört med föregående år.

Antalet årsarbetare minskade jämfört med föregående läsår. Personal-tätheten mätt i antalet elever per årsarbetare var 8,2 jämfört med 7,8 året innan. Andelen högskoleutbildade anställda som arbetade med elever i förskoleklassen uppgick till 83 procent, vilket är ett oförändrat resultat jämfört med föregående läsår.

Tabell 5.4 Antal barn och årsarbetare 1998/99–2001/02

Skr. 2001/02:102

Antal barn

Läsår Huvudman	Antal barn	Antal årsarbetare totalt	Antal årsarbetare per 100 elever	
			Totalt	Med högskole- utbildning
1998/99	113 910	8 444	-	-
1999/00	112 251	8 969	8,0	6,8
2000/01	107 505	8 419	7,8	6,6
2001/02	99 615	8 136	8,2	6,8
<i>därav</i>				
Kommunal	93 809	7 640	8,1	6,9
Enskild	516	58	9,7	8,5
Fristående	5 069	421	8,5	5,7
Internationell	221	18	8,0	-

Källa: Skolverket

Skolverket beräknar kostnaden för förskoleklassen 2000 till totalt 3,7 miljarder kronor, vilket är en ökning sedan föregående år. 96 procent av verksamheten bedrevs i kommunal regi. Genomsnittskostnaden per barn uppgick där till 34 600 kronor. Kostnaden per barn varierade kraftigt mellan olika kommuner och kommungrupper. Kostnaden per barn var högst i glesbygdskommuner (43 000 kr) och lägst i industrikommuner (31 200 kr). Den genomsnittligt största kostnaden (68%) utgjordes av personalkostnader. Det finns dock anledning att tolka kostnadsuppgifterna för förskoleklassen med viss försiktighet, eftersom det fortfarande förekommer problem med att exempelvis särredovisa lokal-kostnader mellan olika verksamheter.

5.2.2 Grundskolan

Sammanfattande slutsatser

Andelen behöriga till gymnasieskolans nationella program av det totala antalet elever som avslutade år 9 våren 2001 är i stort sett oförändrad jämfört med året innan. Däremot har andelen elever som inte uppnått målen i ett eller flera ämnen ökat något från 24,3 till 25,7 procent. Pojkar med utländsk bakgrund har ökat sitt genomsnittliga meritvärde, även om de fortfarande släpar efter i jämförelse med andra elevgrupper. Skolverkets stora attitydundersökning visar att de flesta elever trivs och känner sig trygga i skolan men att allt fler elever i såväl grundskolan som gymnasieskolan också känner sig allt mer stressade. Antalet elever i fristående skolor under läsåret 2001/02 ökade med 9 580 elever, vilket innebär att 4,9 procent av alla grundskoleelever undervisades i fristående skolor. Antalet fristående skolor ökade också med 57 skolor jämfört med föregående läsår.

Utbildningen i grundskolan skall syfta till att ge eleverna de kunskaper och färdigheter och den utbildning i övrigt som de behöver för att delta i samhällslivet. Den utgör också basen för fortsatt utbildning i gymnasieskolan. Kommunen har enligt skollagen (1985:1100) skyldighet att anordna utbildning i grundskolan för alla elever som har skolplikt och som inte skall gå i särskolan eller specialskolan. En elev har dock rätt att fullfölja sin skolplikt vid en fristående skola som godkänts för ändamålet.

De mål som styr grundskolan finns fastställda i skollagen läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet (Lpo 94) och kursplaner för grundskolan (SKOLFS 2000:165). Av skollagen framgår att utbildningen skall ge eleverna kunskaper och färdigheter samt, i samarbete med hemmen, främja deras harmoniska utveckling till ansvarskännande människor och samhällsmedborgare. I utbildningen skall hänsyn tas till elever i behov av särskilt stöd. I läroplanen finns skolans värdegrund och uppdrag samt mål och inriktning på en rad olika områden, som t.ex. kunskaper samt normer och värden. Målen är av två olika slag, dels de mål som skolan skall sträva mot, dels de mål som skolan ansvarar för att alla elever ges möjlighet att uppnå. I kursplanerna anges för varje ämne mål att sträva mot och vilka mål eleven skall ha uppnått efter det femte respektive det nionde skolåret. Ansvaret för att skolans arbete bedrivs i riktning mot målen vilar på såväl skolhuvudmannen och rektorn, som skolans övriga personal.

De reviderade kursplaner, som började gälla den 1 juli 2000, har en tydligare koppling till kunskapsmål och värdegrund i läroplanen. Kontinuiteten i grundskolans kursplaner har förstärkts.

Måluppfyllelse och kvalitet

Grundskoleelevers kunskaper

Det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet tillämpas från och med avgångsåret 1998 för elever som får slutbetyg i år 9. Betygsskalan omfattar tre steg; Godkänd, Väl godkänd och Mycket väl godkänd. Betyget Godkänd motsvaras för varje ämne av de mål som formuleras i kursplanerna. Elever som inte uppnår målen ges inte slutbetyg. Skolverket har utformat kriterier centralt för nivåerna Väl godkänd och Mycket väl godkänd. För att vara behörig att söka till ett nationellt gymnasieprogram krävs minst betyget Godkänd i ämnena svenska/svenska som andraspråk, engelska och matematik. Grundskolans läroplan, kursplaner och betygssystem gör att resultaten blir synliga i förhållande till målen.

Tabell 5.5 Betyg i år 9 läsåren 1997/98 – 2000/01

Skr. 2001/02:102

Totalt antal elever

Läsår	Totalt antal elever som avslutat år 9	Andel som är behöriga till gymnasieskolan	Andel som ej nått målen i ett eller flera ämnen
1997/1998	97 258	91,4	20,4
1998/1999	96 647	90,3	22,7
1999/2000	99 957	89,4	24,3
2000/2001	104 762	89,2	25,7

Källa: Skolverkets rapport 212, Barnomsorg och skola i siffror 2002 del 1.

Andelen behöriga till gymnasieskolan av det totala antalet elever som avslutat år 9 våren 2001 är i stort sett oförändrad jämfört med året innan vid 89,2 procent. Resultaten gällande andelen elever som inte uppnått målen i ett eller flera ämnen visar en försämring, 25,7 procent jämfört med 24,3 procent våren 2000. Det förefaller som om variationen mellan skolorna har ökat. Försämringen är lite mindre för elever med utländsk bakgrund än för elever med svensk bakgrund.

Den genomsnittliga betygsnivån – meritvärdet – är också oförändrad vid 202,9. Meritvärdet utgörs av summan av betygsvärdena för elevens 16 bästa betyg. Betygsvärdet för Godkänd beräknas till 10, Väl Godkänd 15 och Mycket väl godkänd 20. Det högsta möjliga meritvärdet är således 320. Skillnaden i meritvärde mellan kommunala och fristående skolor har ökat något. Värdet är även i år högre för fristående skolor än för kommunala skolor (228,0 gentemot 202,2). En positiv tendens utgörs av att pojkar med utländsk bakgrund har ökat sitt genomsnittliga meritvärde. Fortfarande har dock flickor med svensk bakgrund högst meritvärde. Därefter placerar sig i nämnd ordning flickor med utländsk bakgrund, pojkar med svensk bakgrund och pojkar med utländsk bakgrund.

Ämnesprov i år 9

Ämnesproven i svenska/svenska som andraspråk, matematik och engelska för skolår 9 är obligatoriska och ingår i det nationella provsystemet. Proven skall bidra till att öka likvärdigheten i betygsättningen över landet. Resultaten från ämnesproven ger även en nationell bild av kunskapsläget hos elever i slutet av grundskolan och utgör därmed ett mått på måluppfyllelsen i den svenska skolan.

I Skolverkets rapport Ämnesproven skolår 9 – 2001 redovisas provresultaten för 2001 baserat på insamlat material från ett urval av 150 skolor i landet. Resultaten för 2001 års ämnesprov liknar i stort sett föregående års provresultat. I svenska/svenska som andraspråk har 96 procent av eleverna uppnått målen och därigenom erhållit något av betygen Godkänd, Väl Godkänd eller Mycket väl godkänd. Även för ämnesprovet i engelska är andelen elever som nått målen 96 procent, medan en lägre andel, 87 procent, uppnått målen för ämnesprovet i matematik. Andelen elever som fått de högre betygen (VG och MVG) varierar mycket mellan ämnena. I engelska har 58 procent av eleverna fått de högre betygen, i svenska/svenska som andraspråk 47 procent och i matematik 36 procent. Det finns vidare både positiva och negativa tendenser i Skolverkets rapport. Av eleverna som har inrapporterat resultat från samtliga tre prov

har 85 procent uppnått målen, vilket är en ökning jämfört med fjolårets resultat. Samtidigt har andelen elever som inte uppnått målen i något av de tre ämnesproven ökat något. Vid tidigare undersökningar av bortfall har det visat sig att en mindre del berodde på att rektor eller lärare inte ansåg att det var lämpligt för en elev att genomföra proven. En analys av bortfallet och anledningarna till detta har dock inte genomförts för 2001.

Måluppfyllelse

I maj 2001 redovisades Skolverkets slutrapport Utan fullständiga betyg – varför når inte alla elever målen (rapport 202) för Utbildningsdepartementet. Rapporten sökte utröna orsakerna till att elever lämnar såväl grundskolan som gymnasieskolan utan fullständiga betyg. I uppdraget till Skolverket ingick också att särskilt uppmärksamma elever med utländsk bakgrund och elever med funktionshinder, samt att observera huvudmännens insatser för att öka andelen elever som lämnar skolan med fullständiga betyg.

Skolverket har valt att redovisa resultaten av studien med utgångspunkt från de tre övergripande kategorierna process-, individ- och systemrelaterade faktorer. De processrelaterade faktorerna handlar främst om funktioner inom skolan som de berörda själva kan vara med och påverka. Här ser man bl.a. brister i relationer mellan skolans personal, elever och föräldrar, samt i arbetssätt och kompetensutveckling av lärare.

När det gäller individrelaterade faktorer, som är svårare för skolans personal att påverka, pekar studien på att elevens sociala situation är av betydelse. Föräldrarnas utbildningsbakgrund har exempelvis visat sig ha betydelse för barnets studieresultat. Beträffande elever med utländsk bakgrund har, förutom det ovan nämnda, begränsad vistelsetid i landet och bristfällig skolgång sedan tidigare betydelse för studieresultatet.

De systemrelaterade faktorerna som exempelvis innefattar betygssystemet och de nationella styrdokumentens krav, har inte i någon större utsträckning angetts som orsaker till att elever avslutar sina studier utan fullständiga betyg. Behovet av insatser i form av förändringar på denna nivå har inte heller lyfts fram i någon högre grad.

Internationella jämförelser

En stor internationell undersökning från OECD – PISA – som presenterades i november 2001 visar att svenska femtonåringar presterar över OECD:s genomsnitt i läsförståelse, matematiskt och naturvetenskapligt kunnande. 32 länder deltog i undersökningen där man studerat effekterna av ländernas satsningar på det obligatoriska skolväsendet. Undersökningen genomförs vart tredje år och fördjupar sig i ett område per gång. Den här gången sattes läsförståelse i fokus. Både läsförmåga och attityder till läsning har undersökts. För Sverige deltog ett urval (4 416 stycken) av landets alla femtonåringar.

Resultaten från PISA visar att Sverige tillhör de sex länder som har lägst total resultatvariation, vilket innebär relativt kort avstånd mellan de bäst och sämst presterande. Vidare har Sverige den näst lägsta variationen mellan skolor vad gäller elevprestationer. Analyser visar också att

den sociala bakgrunden i lägre grad påverkar svenska elevers resultat jämfört med OECD-genomsnittet.

I Sverige, liksom i de flesta icke-engelskspråkiga länder, har elever med utländsk bakgrund ett mycket lägre genomsnittresultat än elever med inhemsk bakgrund. Skillnaden mellan elevgrupperna kvarstår också när man tar hänsyn till elevernas sociala bakgrund. I Sverige är den kvarvarande skillnaden större än OECD-genomsnittet.

Även mellan flickor och pojkar finns resultat skillnader. Sverige tillhör den tredjedel av länder där resultat skillnaderna är som störst i läs-förståelse mellan pojkar och flickor, till flickornas fördel. Den största skillnaden finns i uppgifter som kräver reflektion och bedömning.

Kvalitetsredovisningar

Förordningen (1997:702) om kvalitetsredovisningar inom skolväsendet trädde i kraft den 1 november 1997. Enligt förordningen är kommunerna skyldiga att årligen lämna skriftliga kvalitetsredovisningar till Skolverket. Kvalitetsredovisningarna utgör en del av mål- och resultatstyrningssystemet för det offentliga skolväsendet. Redovisningarna syftar i första hand till att ge ett förbättrat underlag för verksamhetsutveckling i vid bemärkelse men kan också ge den enskilde möjlighet att bilda sig en uppfattning om verksamhetens kvalitet samt ge underlag för politiska beslut.

Inledningsvis hade förordningen svårt att få genomslag i kommuner och skolor. Först sedan Skolverket 1999 givit ut allmänna råd om kvalitetsredovisning samt satt in stödjande insatser började arbetet på allvar att komma igång. Den 1 april 2000 hade drygt hälften (152 stycken) av landets 289 kommuner upprättat kvalitetsredovisningar för 1999. Av dessa bedömdes 76 stycken motsvara förordningens krav. Stora kommuner lämnade in kvalitetsredovisningar i större utsträckning än små kommuner. Generellt sett var informationen i redovisningarna mer av uppföljande än utvärderande och analyserande karaktär.

Enligt Skolverket har drygt 70 procent (207 stycken) av kommunerna upprättat kvalitetsredovisningar för 2000, vilket är en förbättring med ca 36 procent jämfört med föregående år. Fortfarande har dock 82 kommuner inte lämnat någon redovisning och därmed inte uppfyllt kraven i förordningen. Av kvalitetsredovisningarna för 2000 svarade ca 67 procent upp mot förordningens krav, vilket även det är en avsevärd förbättring.

Skolans arbetsmiljö

För skolans arbetsmiljö gäller samma regler som för andra arbetsplatser. I arbetsmiljölagen finns bestämmelser för hur arbetsmiljön bör vara utformad. Det huvudsakliga ansvaret vilar på arbetsgivaren. För kommunala skolor innebär detta rektor och kommunen. I skollag och läroplaner slås fast att verksamheten i skolan skall utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Ingen i skolan skall utsättas för mobbning och tendenser till trakasserier skall aktivt bekämpas.

Skolverkets stora attitydundersökning i grund- och gymnasieskolan, som presenterades i april 2001, visar att många elever känner sig stressade i skolan. 35 procent säger att de ofta eller alltid är stressade. I 1997 års undersökning kände sig 25 procent stressade. Fler flickor än pojkar säger att de ofta känner sig stressade.

Undersökningen visar att 94 procent eleverna känner sig trygga i sin skola. Samtidigt säger fyra procent att de känner sig mobbade eller trakasserade av andra elever. Motsvarande andel 1997 var två procent. Sex procent uppger också att de känner sig mobbade eller trakasserade av någon lärare, motsvarande andel 1997 var fyra procent. Trots detta har andelen elever som uppger att de i förtroende kan vända sig till sina lärare om de får problem i skolan ökat betydligt jämfört med tidigare undersökningar.

En större andel elever säger att de trivs med sina lärare, 84 procent jämfört med 80 procent 1997. 85 procent av eleverna säger också att de trivs i sin skola.

Bland lärarna uppger 95 procent att de trivs med eleverna. Två tredjedelar trivs med skolledningen men bara en fjärdedel säger att de är nöjda med ledningens pedagogiska ledarskap. 15 procent av lärarna säger att de blivit utsatta för våld, hot och trakasserier från eleverna det senaste året medan 4 procent säger att de blivit utsatta av annan personal på skolan.

Datorer i skolan

Antalet datorer i skolan ökar, visar en kartläggning som Skolverket presenterade i oktober 2001 (rapport 208). Antalet datorer för lärarbruk har stigit med 84 procent i kommunal grundskola och antalet lärare per dator är nu tre jämfört med sex 1999. Den kraftiga ökningen i grundskolan har ett klart samband med den nationella satsning som Delegationen för IT i skolan (ITiS) genomför och som bl.a. innebär att ca 70 000 lärare (grundskollärare, gymnasielärare, lärare vid den kommunala vuxenutbildningen samt från och med 2002 lärare vid folkhögskolor) ges kompetensutveckling inom IT. Lärarna får även tillgång till en egen dator. I såväl kommunala som fristående grundskolor delar åtta elever på en dator, jämfört med tio elever 1999 och 13 elever 1997.

Kostnader och prestationer

Antal elever och lärare

Det totala antalet elever i grundskolan har ökat under hela 1990-talet, och uppgick under läsåret 2001/02 till 1 059 122 elever. Ökningen förväntas fortsätta de närmast kommande åren, dock i minskande takt.

Tabell 5.6 Antal elever och lärare läsåren 1996/97 – 2001/02

Skr. 2001/02:102

Läsår	Elever i grundskolan	Antal lärare omräknat till heltidstjänster	Lärare per 100 elever
1996/1997	958 972	73 666	7,7
1997/1998	984 171	74 257	7,5
1998/1999	1 010 227	76 359	7,6
1999/2000	1 034 881	78 391	7,6
2000/2001	1 051 929	80 206	7,6
2001/2002	1 059 122	82 330	7,8

Källa: Skolverket

Antalet tjänstgörande lärare omräknat till heltidstjänster ökade med 2,6 procent jämfört med föregående läsår och uppgick under läsåret 2001/02 till totalt ca 82 000 anställda. Lärartätheten, beräknad som antalet lärare per 100 elever uppgick läsåret 2001/02 till 7,8 vilket är en förbättring i jämförelse med föregående läsår.

Av de tjänstgörande lärarna hade 82 procent pedagogisk utbildning, vilket är oförändrat jämfört med föregående läsår. I de fristående skolorna var andelen lägre. 68 procent av samtliga tjänstgörande lärare hade pedagogisk utbildning. Andelen kvinnliga lärare av samtliga tjänstgörande lärare uppgick läsåret 2001/02 till 73,3 procent. I de kommunala skolorna varierade lärartätheten från 10,5 till 6,5 lärare per 100 elever. Lärartätheten är generellt sett störst i glesbygdskommuner.

Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2001 att ett särskilt statsbidrag för att öka personaltätheten i skola och fritidshem skulle införas. Det första bidraget betalades ut höstterminen 2001. För läsåret 2001/02 avsätts totalt en miljard kronor och därefter ökar bidraget med en miljard kronor per läsår till dess att nivån fem miljarder är nådd. Efter det skall resurserna infogas i det generella statsbidraget till kommunerna.

Fristående skolor

Enligt skollagen får skolplikt fullgöras i en fristående skola om skolan fått Skolverkets godkännande. Skolplikt får även fullgöras vid internationell skola eller vid riksinternatskola.

Antalet grundskoleelever som läsåret 2001/02 fick sin undervisning i fristående skolor var 51 100, vilket är en ökning med 9 580 elever jämfört med föregående läsår. Detta innebär att 4,9 procent av alla grundskoleelever undervisades i fristående skolor. Lärartätheten i de fristående skolorna var 7,5.

På grundskolenivå fanns det läsåret 2001/02 475 friskolor, en ökning med 57 skolor jämfört med läsåret innan. Vidare fanns det sju internationella skolor och tre riksinternat. Elevantalet i dessa typer av skolor har i stort sett varit oförändrad under de senaste åren. Det fanns 177 skolor med allmän inriktning och ungefär lika många inom gruppen med speciell pedagogik, som exempelvis Montessori och Waldorf (16 400 elever). Skolor med en allmän inriktning har därmed ökat snabbare än skolor med speciell pedagogik. Den tredje största gruppen var skolor med konfessionell inriktning, som bestod av 63 skolor med tillsammans 5 900 elever.

Fristående skolor fanns under höstterminen 2001 etablerade i alla län i landet och i 146 av de 289 kommunerna. Skolorna är dock ojämnt fördelade. I kommuner med färre än 30 000 invånare finns det förhållandevis få fristående alternativ. Koncentrationen är särskilt stor i landets tre storstäder med kranskommuner. Högst andel grundskoleelever i fristående skolor hade Täby kommun med 22,2 procent. De flesta fristående skolor var små. I medeltal hade de 108 elever per skola.

Hösten 2001 har ytterligare 57 fristående skolor startat sin verksamhet. Tidigare erfarenheter visar att hälften av de skolor som fått tillstånd också kommer igång samma år, vilket gör att höstens andel utgör en minskning jämfört med föregående läsår.

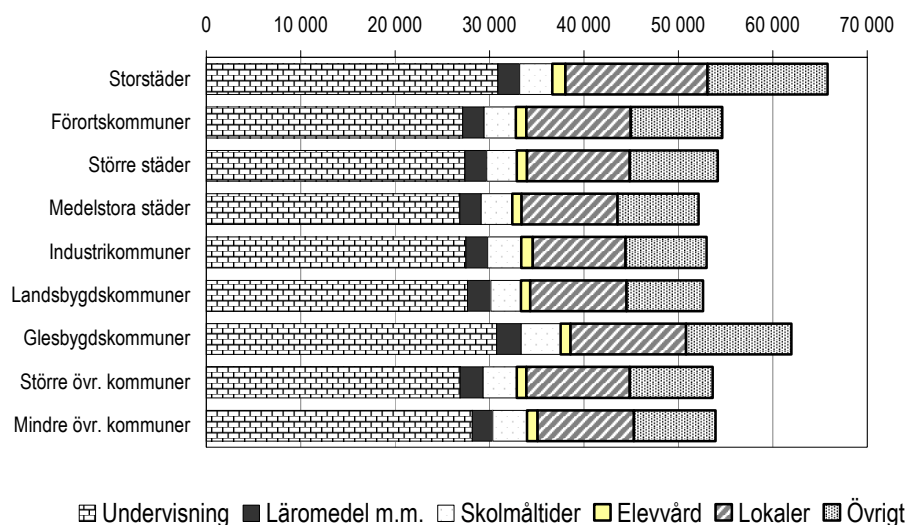
Kostnader

Den totala kostnaden för grundskolan uppgick 2000 till 59,7 miljarder kronor, inklusive hemkommunens kostnad för skolskjuts och nystartade fristående grundskolor, enligt Skolverkets rapport Beskrivande data om barnomsorg, skola och vuxenutbildning 2001 (rapport 206). Detta innebär en ökning med 2,8 miljarder kronor i fasta priser (KPI). Av den totala kostnaden utgjorde 96 procent kostnader för kommunala grundskolor medan drygt tre procent avsåg kostnader för fristående skolor. Resterande del, eller knappt 0,5 procent, utgjordes av kostnader för riks-internatskolor, internationella skolor samt sameskolan.

Den totala genomsnittskostnaden per elev uppgick i den kommunala grundskolan till 57 000 kr, vilket är en ökning med tre procent i fasta priser jämfört med år 1999. Kostnaden per elev varierade dock relativt kraftigt mellan enskilda kommuner. Kommunernas genomsnittskostnad sträckte sig från 43 600 kronor till 77 600 kronor. 80 procent av kommunerna befann sig dock inom intervallet 48 200 och 62 200 kronor per elev.

Diagram 5.3 Kostnad i kommunal grundskola, totalt och för några verksamheter, per kommungrupp, 2000

Kronor per elev

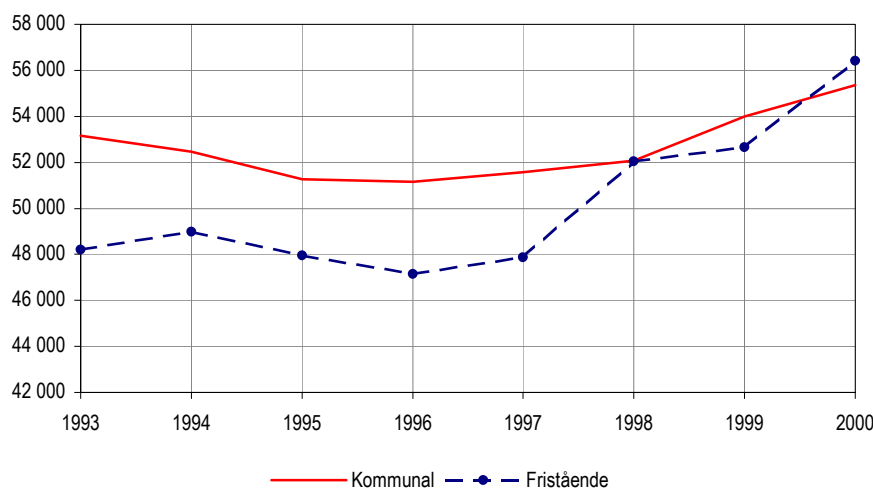


Källa: Skolverkets rapport 204, Jämförelsetal för huvudmän del 2, 2001

I de fristående skolorna var den genomsnittliga kostnaden per elev 56 400 kronor. Här uppgår ökningen till sju procent jämfört med 1999. De fristående skolorna har i genomsnitt högre kostnader för undervisning, skolmåltider och läromedel/utrustning/skolbibliotek än de kommunala skolorna, medan genomsnittskostnaden är lägre för elevvård och lokaler.

Diagram 5.4 Kostnadsutveckling i kommunal respektive fristående grundskola mellan 1993 och 2000

Kronor per elev (fasta priser)



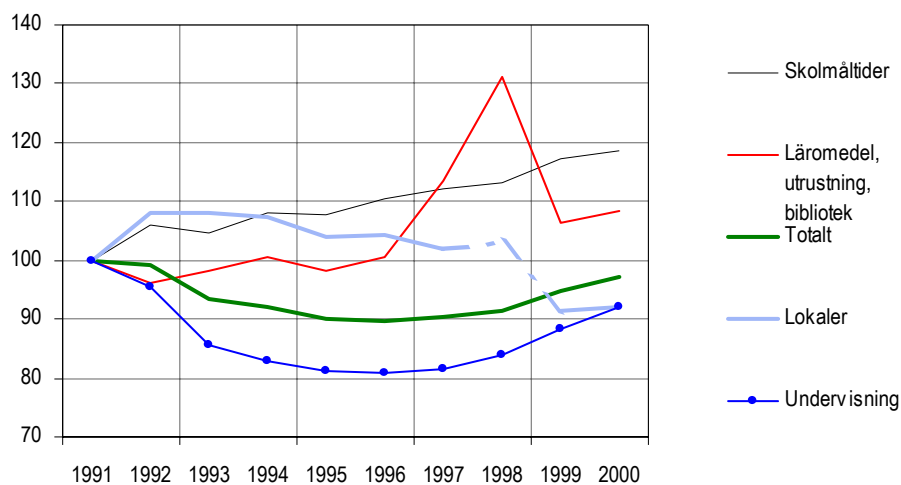
Källa: Skolverkets rapport 204, Jämförelsetal för huvudmän del 2, 2001

Vid en jämförelse över en längre tidsperiod, mellan 1991 och 2000, har kostnaden per elev i den kommunala grundskolan minskat med tre procent eller 1 600 kronor per elev (fasta priser). Denna utveckling beror framför allt på besparingar i undervisningen. Kostnaden för undervisning har minskat med åtta procent eller 2 400 kronor per elev under perioden. Detta beror i sin tur främst på att lärartätheten i grundskolan har minskat. År 2000 var antalet lärare per 100 elever 7,6 vilket kan jämföras med 9,4 lärare per 100 elever 1991. Undervisningskostnaden har dock ökat mellan 1997 och 2000. Det beror sannolikt på en högre lönenivå i sektorn eftersom lärartätheten var oförändrad mellan dessa år.

Diagram 5.5 Förändring i kostnad per elev i kommunal grundskola, totalt och för några olika verksamheter 1991-2000

Skr. 2001/02:102

(Index där 1991=100, fasta priser)



Källa: Skolverkets rapport 204, Jämförelsetal för huvudmän del 2, 2001

5.2.3 Gymnasieskolan

Sammanfattande slutsatser

Våren 2001 lämnade 79,2 procent av eleverna i år 3 gymnasieskolan med slutbetyg, en minskning med 3,5 procentenheter sedan läsåret 1999/2000. Av alla elever med slutbetyg hade 84,6 procent behörighet för universitets- och högskolestudier, en ökning sedan föregående läsår med 4,3 procentenheter. Störst var ökningen på programmen med yrkesämnen med i genomsnitt 6,7 procentenheter. Knappt 92 procent av alla elever gick på något av de 17 nationella programmen eller ett specialutformat program. Av eleverna i år 1 gick knappt 15 procent på det individuella programmet. Andelen elever i de fristående gymnasieskolorna har ökat och uppgick hösten 2001 till 5,7 procent.

Nationella mål

Utbildningen i gymnasieskolan skall enligt läroplanen för det frivilliga skolväsendet (Lpf 94) fördjupa och utveckla elevernas kunskaper som förberedelse för yrkesverksamhet och studier vid universitet och högskolor samt som förberedelse för vuxenlivet, som samhällsmedborgare och ansvariga för sina liv.

Varje kommun är enligt skollagen (1985:1100) skyldig att erbjuda utbildning på nationella, specialutformade eller individuella program i gymnasieskolan för samtliga ungdomar som är bosatta i kommunen och som avslutat grundskoleutbildning eller motsvarande utbildning.

Erbjudandet skall avse utbildning som anordnas inom kommunen eller i en annan kommun eller ett landsting i enlighet med samverkansavtal. Erbjudandet skall omfatta ett allsidigt urval av nationella program.

Antalet platser på de olika programmen och deras grenar skall anpassas med hänsyn till elevernas önskemål.

För varje kurs i gymnasieskolan finns en kursplan. Denna kompletterar läroplanen och anger målen för undervisningen i varje enskilt ämne. För varje nationellt program finns också nationellt fastställda program mål.

Måluppfyllelse och kvalitet

Andel ungdomar i gymnasieskolan

Hösten 2001 gick 311 121 elever i gymnasieskolan. Antalet elever har ökat med 5 851 elever eller 1,9 procent sedan föregående läsår. 92,3 procent av eleverna går i kommunala gymnasieskolor. Andelen elever som går i gymnasieskola anordnad av landstinget utgör 1,7 procent av det totala antalet elever. Antalet elever i fristående skolor har ökat. Läsåret 2001/02 går 17 887 elever eller 5,7 procent i fristående gymnasieskolor.

Fullföljda studier

Våren 2001 lämnade 79,2 procent av eleverna i år 3 gymnasieskolan med slutbetyg. Detta är en minskning med 3,5 procentenheter sedan föregående läsår. Slutbetyg från ett nationellt eller specialutformat program utfärdas endast då eleven fått betyg i alla kurser som ingår i dennes studieväg och på projektarbete. Av de som gick i år 3 var andelen elever med slutbetyg högst på naturvetenskaps- och samhällsvetenskapsprogrammen med 89,8 respektive 83,2 procent, och lägst på fordons- och industriprogrammen med 64,9 respektive 67,6 procent.

En bidragande orsak till att andelen elever som fått slutbetyg minskat är en ändring i gymnasieförordningen som trädde i kraft den 15 september 2000. Ändringen innebär att om läraren på grund av en elevs frånvaro saknar underlag för bedömning av elevens kunskaper skall betyg inte sättas. En följd av denna ändring är att elever med hög frånvaro på en kurs inte får betyg på kursen och därmed inget slutbetyg. Tidigare kunde elever i samma situation få betyget Icke godkänd.

Av de elever som fick slutbetyg hade 84,6 procent grundläggande behörighet för universitets- och högskolestudier (vilket motsvarar 68 procent av samtliga elever i år 3). Detta innebär en ökning i förhållande till föregående år med 4,3 procentenheter. Den största ökningen noterades på programmen med yrkesämnen. På dessa ökade andelen elever med högskolebehörighet från 73,5 till 80,2 procent, dvs. med 6,7 procentenheter. Grundläggande behörighet till universitets- och högskolestudier har den som i slutbetyg från nationellt eller specialutformat program har lägst betyget Godkänd på kurser som omfattar minst 90 procent av de gymnasiepoäng som krävs för fullständigt program.

Andelen elever med grundläggande behörighet är högst på naturvetenskaps- och hantverksprogrammen med 91,2 respektive 88,5 procent och lägst på handels- och administrations- respektive fordonsprogrammen

med 71,1 respektive 73,6 procent. Stora variationer finns också mellan kommuner och mellan enskilda skolor.

Mönstret går igen även för elever med utländsk bakgrund. Andelen i år 3 som fått slutbetyg minskade från 74,8 procent föregående läsår till 69,9 procent medan andelen med högskolebehörighet ökade från 69,6 till 75,0 procent.

Andel elever som fortsatte sin utbildning i högskolan inom tre år efter avslutad utbildning i gymnasieskolan 1998 uppgick till 40 procent.

Skolans arbetsmiljö

I Skolverkets rapport Attityder till skolan 2000 (rapport 197) konstateras att en betydande ökning av andelen elever på gymnasieskolans program med yrkesämnen tycker att möjligheterna att få stöd är bra eller mycket bra. Det konstateras också att stressen ökat betydligt enligt eleverna i både grund- och gymnasieskolan sedan 1997, vilket också beskrivs i budgetpropositionen för 2002. Framförallt upplever kvinnliga elever på gymnasieskolans naturvetenskaps- och samhällsvetenskapsprogram att de är stressade. Två tredjedelar av dessa uppger att de alltid eller ofta känner sig stressade i skolan. Stressen är relaterad till för höga krav och att inte få arbeta i den takt som passar en själv som elev. När det gäller elever på naturvetenskaps- och samhällsvetenskapsprogrammen tyder resultaten på att elever som bryr sig om och engagerar sig mycket också i hög grad känner sig stressade.

Datorer i skolan

Skolverket har kartlagt skolans datoranvändning i kvantitativa termer. Studien Skolans datorer 2001 (rapport 208) visar att antalet undervisningsdatorer inom kommunernas och landstingens gymnasieskolor samt i de fristående skolorna har ökat sedan 1999 då den förra studien gjordes. Antalet elever per dator i kommunernas och landstingens gymnasieskolor har sjunkit något mellan 1999 och 2001 medan antalet elever per dator i fristående gymnasieskolor är oförändrat. Den kraftiga ökningen av antalet datorer i fristående gymnasieskolor motsvarar alltså helt det ökade elevantalet.

Den nationella satsning som Delegationen för IT i skolan (ITiS) genomför, som nämnts i avsnitt 5.2.2 om grundskolan, har även omfattat gymnasieskolans personal.

Enligt en europeisk studie, Basic Indicators on the Incorporation of ICT into European Education Systems (2000/01 Annual Report, Eurydice) är antalet elever per dator lägre i Danmark och Sverige än i övriga länder. I Luxemburg, Finland och Sverige är datorer som används i undervisande syfte i högre utsträckning anslutna till Internet än i t.ex. Danmark, Österrike och Storbritannien.

Kostnader och prestationer

Elever och program

Utbudet av nationella program varierat mellan kommunerna. Hösten 2001 fanns det 114 kommuner som hade minst tio program, medan 53 hade mellan ett och fem program. 32 kommuner anordnade enbart det individuella programmet. Vissa program erbjuds endast i ett fåtal kommuner som t.ex. livsmedelsprogrammet (31 kommuner) och energiprogrammet (47 kommuner). De vanligast förekommande programmen är samhällsvetenskapsprogrammet och naturvetenskapsprogrammet som finns representerade i ca 200 kommuner.

Hösten 2001 gick 91,8 procent av alla elever i gymnasieskolan på något av de nationella programmen eller på ett specialutformat program, varav ca 43 procent gick på naturvetenskaps-, teknik- eller samhällsvetenskapsprogrammen. Antalet elever i år 1 på naturvetenskapsprogrammet har minskat med 1 204 eller 7,7 procent sedan förra läsåret. Sammantaget går 17,4 procent av alla elever i år 1 på naturvetenskapsprogrammet eller teknikprogrammet.

Sett till de nationella programmen är elever med utländsk bakgrund överrepresenterade på bl.a. handels- och administrationsprogrammet samt omvårdnadsprogrammet. Däremot är andelen elever med utländsk bakgrund lägre än genomsnittet på bl.a. naturbruks- och byggprogrammen.

Hösten 2001 var 50,9 procent av eleverna i gymnasieskolan män och 49,1 procent kvinnor. På de nationella programmen varierar andelen kvinnor från 87,8 procent på omvårdnadsprogrammet till endast 1,6 procent på elprogrammet. På bygg-, el-, energi- och fordonsprogrammen var andelen kvinnor 4 procent eller lägre. Enbart 4 program, nämligen handels- och administrations-, hotell- och restaurang, medie- samt naturvetenskapsprogrammen hade en relativt jämn könsfördelning.

Tabell 5.7 Elevutveckling läsåren 1996/97-2001/02

Läsår	Gymnasie- skolan totalt	Kommunala skolor	(%)	Landstings- kom. skolor	(%)	Fristående skolor m.m.	(%)
1996/97	309 661	283 462	91	17 886	6	8 313	3
1997/98	312 936	286 576	92	16 781	5	9 579	3
1998/99	309 143	284 989	92	13 238	4	10 916	4
1999/00	305 579	286 629	94	5 017	2	13 818	5
2000/01	305 270	283 361	93	4 856	2	17 053	6
2001/02	311 121	287 093	92	5 163	2	17 887	6

Källa: Skolverket

Kommunerna är skyldiga att erbjuda utbildning på individuella program till de elever som inte tagits in på ett nationellt program eller specialutformat program eller som avbrutit en påbörjad utbildning.

Hösten 2001 fanns 22 750 elever på det individuella programmet, en ökning med drygt 1 300 elever från 2000. Dessa utgjorde 7,3 procent av det totala antalet elever i gymnasieskolan. 42,6 procent av eleverna var kvinnor och 35 procent av eleverna hade utländsk bakgrund, vilket kan jämföras med 16 procent för samtliga program.

Ett mål för det individuella programmet är att stimulera till vidare studier på ett nationellt program. Cirka 28 procent av de 17 500 elever som gick i år 1 på ett individuellt program hösten 2000 gick på annat program hösten 2001.

Fristående skolor

Enligt Skolverkets lägesbedömning 2001 (rapport 211) har 48 nya fristående gymnasieskolor startat i landet hösten 2001 av de 114 som beviljats tillstånd. De flesta fristående gymnasieskolor finns i storstäder och i deras förortskommuner. Tolv respektive fjorton procent av dessa kommungruppers gymnasieelever går i fristående skolor. Motsvarande andel för glesbygdskommuner är drygt en procent.

De fristående gymnasieskolornas sammantagna utbud av program är svåröverskådligt, eftersom de ofta väljer att profilera sig med specialutformade program. Hösten 2001 läste hela 36,6 procent av eleverna vid de fristående gymnasieskolorna på specialutformade program medan motsvarande andel inom den kommunala gymnasieskolan utgjorde 7,1 procent. I övrigt har de fristående skolorna som grupp ungefär samma fördelning av elever på såväl NV, SP och TE som de övriga nationella programmen. Detta speglar dock inte det utbud som varje enskild skola står för. Eftersom fristående gymnasieskolor generellt sett är mindre än kommunala måste de av organisatoriska och ekonomiska skäl ofta profilera sig ganska snävt vad gäller urval av program.

Lärartillgång

Antalet tjänstgörande lärare omräknat till heltidstjänster uppgick enligt Skolverket läsåret 2001/02 till 25 271, en ökning med 1 092 heltidstjänster sedan föregående läsår, varav 91,8 procent tjänstgjorde inom den kommunala gymnasieskolan. Andelen kvinnor uppgick till 48 procent. Andelen lärare med pedagogisk utbildning (omräknat till heltidstjänster) var enligt Skolverket 79 procent, vilket är samma andel som föregående läsår.

Liksom tidigare år varierade andelen lärare utan lärarutbildning stort mellan kommunerna. Störst andel lärare utan pedagogisk utbildning hade glesbygdskommuner. Vid de fristående skolorna hade 54 procent av lärarna (omräknat till heltidstjänster) pedagogisk utbildning, vilket är en liten ökning sedan föregående år.

Kostnader

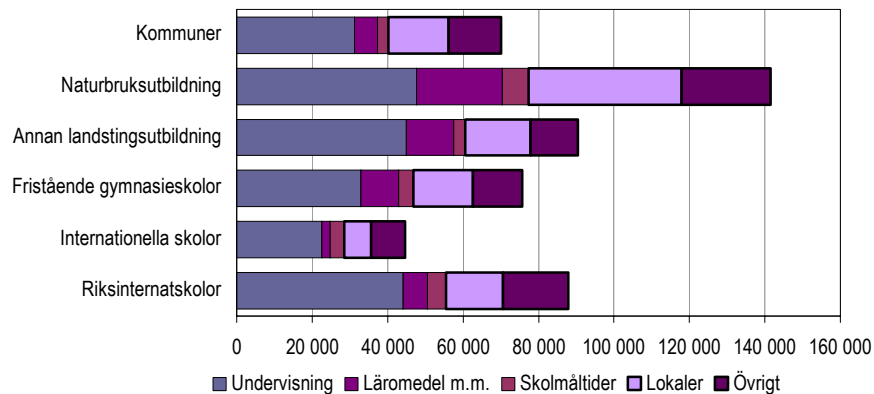
Den totala kostnaden för gymnasieskolan 2000 uppgick till 22,4 miljarder kronor (inkl. hemkommunens kostnad för skolskjuts och reseersättningar), enligt Skolverkets rapport Beskrivande data om barnom-

sorg, skola och vuxenutbildning 2001 (rapport 206). Detta motsvarar 74 100 kronor per elev. 93 procent utgjordes av kostnader för den kommunala gymnasieskolan. Kostnader för landstingens gymnasieutbildningar utgjorde drygt tre procent. Fristående skolor, riksinternatskolor och internationella skolor utgjorde cirka fyra procent av den totala kostnaden.

Skr. 2001/02:102

Diagram 5.6 Kostnad per elev i olika huvudmäns gymnasieskola 2000

Kronor per elev



Källa: Skolverkets rapport 204, Jämförelsetal för huvudmän del 2, 2001

Kostnaden för den kommunala gymnasieskolan var 20,7 miljarder kronor 2000 (inkl. kostnad för skolskjuts), vilket motsvarar 72 900 kronor per elev. Jämfört med 1999 ökade kostnaderna per elev i den kommunala gymnasieskolan med 1,5 procent i fasta priser (KPI). Om man ser hur resurserna till den kommunala gymnasieskolan har förändrats under perioden 1991 till 2000, kan man konstatera att totalkostnaden per elev minskade kraftigt mellan 1992 och 1993 (-7 procent i fasta priser). Därefter har kostnaden per gymnasieelev ökat årligen för att 2000 vara betydligt högre än kostnaden 1991 (+13 procent i fasta priser).

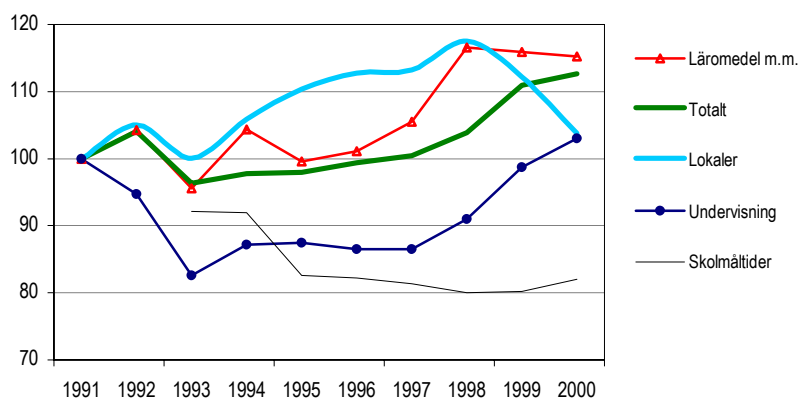
Den största kostnadsposten i gymnasieskolan är undervisningskostnaden, som utgör drygt 40 procent av den totala kostnaden. Mellan 1999 och 2000 har antalet lärare per 100 elever ökat med 0,2 samtidigt som lönekostnaden stigit med 1,2 procent. Det är alltså framförallt löneutvecklingen som förklarar den ökade undervisningskostnaden.

Lokalkostnaden utgör närmare 22 procent av den totala kostnaden per elev. Under perioden 1991 till 2000 har lokalkostnaden ökat med drygt nio procent. Mellan 1999 och 2000 har dock lokalkostnaden minskat med cirka tre procent. Lokalkostnaden varierar mycket mellan olika kommuner. Storstäderna har den högsta genomsnittliga lokalkostnaden per elev, medan landsbygdskommunerna har den lägsta.

Diagram 5.7 Förändring av kostnad per elev i kommunal gymnasieskola, totalt och för några olika verksamheter 1991-2000

Skr. 2001/02:102

(Index där 1991=100, fasta priser, KPI)



Källa: Skolverkets rapport 204, Jämförelsetal för huvudmän del 2, 2001

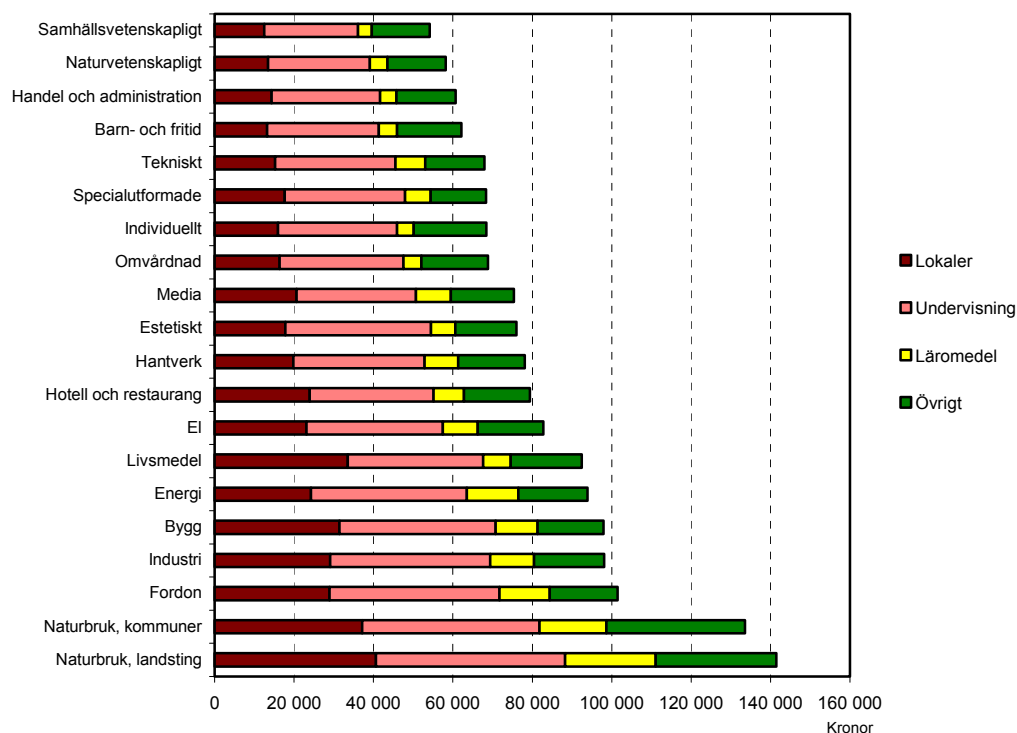
Den totala kostnaden för de fristående skolorna på gymnasienivå var drygt 893 miljoner kronor. Kostnaden per elev var 75 700 kronor. Motsvarande kostnad per elev i kommunal gymnasieskola (exkl. skolskjutsar och elevhem) uppgick till cirka 70 150 kronor 2000, dvs. en något lägre kostnad per elev än genomsnittet i fristående skolor med nationella program.

De fristående gymnasieskolorna har en högre kostnad för undervisning än kommunala gymnasieskolor. Lärartätheten i de fristående skolorna är dock lägre än i de kommunala skolorna, vilket kan tyda på en förhållandevis hög lönenivå i de fristående skolorna. Även kostnaderna för läromedel respektive skolmåltider är högre i de fristående skolorna.

Diagram 5.8 Kostnad per elev och gymnasieprogram 2000

Skr. 2001/02:102

Kronor



Källa: Skolverket

Variationen i kostnad per elev mellan olika program är stor. Samhällsvetenskapsprogrammet har den lägsta genomsnittskostnaden på 54 200 kronor per elev. Förhållandevis låga kostnader per elev har också naturvetenskapsprogrammet, handels- och administrationsprogrammet samt barn- och fritidsprogrammet. Den dyraste utbildningen i kommunal regi är naturbruksprogrammet som i genomsnitt kostar 133 600 kronor per elev. Även fordonsprogrammet, industriprogrammet, byggprogrammet, energiprogrammet samt livsmedelsprogrammet är förhållandevis dyra att anordna.

De olika programmens kostnader hänger till viss del ihop med skilda lokal- och utbildningsbehov. Utrustning och läromedel kostar t.ex. mindre på samhällsvetenskapsprogrammet där lokalkostnaderna också är lägre. De program som har lägst kostnad per elev är också de som har det största antalet elever medan de program som har högst kostnad har ett färre antal elever. Kommuner med många elever som avser att läsa vidare på universitet eller högskola kan därför sägas ha en gynnsammare kostnadsbild än de kommuner som har fler yrkesinriktade elever, vilket dock det kommunala utjämningsystemet tar hänsyn till.

Sammanfattande slutsatser

Antalet elever i särskolan fortsätter att öka. Läsåret 2001/02 var det totala antalet inskrivna elever 19 766, vilket är en ökning med 6,1 procent jämfört med föregående läsår. Skolverkets utvärderingar visar på brister i kvaliteten i särskolan. En majoritet av berörda elever och föräldrar är dock nöjda.

Nationella mål

Särskolan består av den obligatoriska särskolan och gymnasiesärskolan. Den obligatoriska särskolan består i sin tur av grundsärskolan och träningsskolan. Eleverna i gymnasiesärskolan erbjuds utbildning på nationella, specialutformade och individuella program.

Utbildningen i särskolan syftar till att ge utvecklingsstörda barn och ungdomar en till varje elevs förutsättningar anpassad utbildning som så långt det är möjligt motsvarar den som ges i grundskolan och gymnasieskolan.

För den obligatoriska särskolan och gymnasiesärskolan gäller samma läroplaner som för grundskolan respektive gymnasieskolan, dvs. 1994 års läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet (Lpo 94) och 1994 års läroplan för de frivilliga skolformerna (Lpf 94). Den obligatoriska särskolan och gymnasiesärskolan har även kursplaner som är anpassade till respektive skolform och till de olika behov som skolan skall kunna tillgodose för var och en av särskolans elever.

Måluppfyllelse och kvalitet

När det gäller särskolan är det förenat med vissa svårigheter att använda betyg som mått på måluppfyllelse. I träningsskolan ges inga betyg och i grundsärskolan ges betyg endast på elevens eller vårdnadshavarens begäran. Då målen i grundsärskolan är satta utifrån elevens förutsättningar speglar betyget inte heller någon generell kunskapsnivå utan snarare elevens utveckling utifrån dennes förutsättningar. Någon nationell statistik över betyg i särskolan finns heller inte.

Elevers möjlighet att nå målen är i hög grad kopplad till utbildningens kvalitet. I Skolverkets rapport Kvalitet i särskolan – en fråga om värderingar uppges att kvaliteten i undervisningen kan relateras till i vilken utsträckning kommuner, skolor och lärare har strategier, planer och mål och därigenom en gemensam verksamhetsidé om hur undervisningen bör bedrivas. Skolverkets studie visar att rektorer och lärare upplever en bristande kommunal planering för särskolans organisering. Även undervisningen i särskolan saknar ibland tydlig planering. Kortsiktiga mål snarare än långsiktiga strategier styr undervisningen. Vidare uppges att särskolans verksamhet i vissa fall är mer omsorgsorienterad än kunskapsorienterad. Av Skolverkets rapport framgår också att hälften av lärarna

som undervisar elever mottagna i särskolan saknar specialpedagogisk utbildning som är inriktad på de behov som finns bland elever med utvecklingsstörning. Överförandet av ansvaret för särskolan till kommunerna har också medfört att allt fler rektorer och lärare, som inte tidigare kommit i kontakt med särskolan, nu ansvarar för undervisningen av särskoleelever.

Det är viktigt att framhålla att Skolverkets rapport också visar på en mer positiv bild av särskolan. En majoritet av vårdnadshavarna var nöjda med det stöd och den kunskap deras barn får i särskolan liksom bemötandet de själva och barnen får.

Kostnader och prestationer

Tabell 5.8 Antal elever och lärare läsåret 1997/98–2001/02

Kalenderår	Antal elever			Lärare heltid/100	
	Obligatoriska särskolan	Gymnasie-särskolan	Totalt	elever i obligatorisk särskola	
1997/98	10 710	4 322	15 032	26,4	
1998/99	11 585	4 510	16 095	25,7	
1999/00	12 469	4 773	17 242	25,1	
2000/01	13 479	5 144	18 623	25,4	
2001/02	14 261	5 534	19 795	25,3	

Källa: Skolverket

Av de drygt 14 200 eleverna i den obligatoriska särskolan läsåret 2001/02 är knappt 10 000 inskrivna i grundsärskolan och drygt 4 300 i träningskolan. Omkring 22 procent av inskrivna elever i grundsärskolan var individ- eller gruppintegrerade i grundskolan. 2 238 av de drygt 5 500 eleverna i gymnasiesärskolan deltog i ett individuellt program. Övriga elever gick på ett nationellt eller specialutformat program.

Som framgår av tabellen har det under senare år skett en markant ökning av andelen elever i särskolan. Skolverket uppger i sin rapport Hur särskild får man vara? en analys av elevökningen i särskolan att en orsak är att särskolan blivit mer synlig genom att den ofta finns i samma lokaler som grundskolan och gymnasieskolan och att personalen i större utsträckning än tidigare arbetar inom båda skolformerna. Enligt Skolverket har brist på resurser och kompetens i grundskolan, i kombination med det nya betygssystemet och det förändrade innehållet i kursplanen, gjort det svårare för grundskolan att klara av elever som befinner sig i en gråzon mellan grundskola och särskola. Många barn som befinner sig i denna gråzon och som tidigare bereddes plats i grundskolan tas nu in i särskolan. Skolverket uppger också att en ökad ambition att testa och diagnostisera barn som på något sätt avviker mot en allt snävare begåvningsnorm har medfört ett ökat tryck på särskolan att ta emot fler elever. Skolverket har på regeringens uppdrag utarbetat allmänna råd om utredning och beslut om mottagande i särskolan.

Tabell 5.9 Hemkommunens kostnader 1996–2000

År	Kostnader Mkr
1996	2 535
1997	2 724
1998	2 915
1999	3 355
2000	3 282

Källa: Skolverket

5.3 Kommunernas vuxenutbildning

Det övergripande målet för vuxenutbildningen är att öka vuxnas kompetens samt utveckla infrastrukturen för vuxnas lärande.

Syftet är att främja personlig utveckling, demokrati, jämställdhet mellan könen, ekonomisk tillväxt och sysselsättning samt en rättvis fördelning. Riksdagen har i enlighet med förslagen i propositionen om vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen (prop 2000/01:72 bet.2000/01:UbU15,rskr.2000/01:229) tagit beslut om en nationell strategi med syftet att förverkliga detta mål. Vuxenutbildningen skall stödja ett flexibelt och livslångt lärande och i ökad utsträckning tillgodose människors behov av lärande utifrån den enskilda personens önskemål, behov och förutsättningar. Modern teknik och pedagogik ger möjlighet till långtgående individualisering och geografisk spridning. Denna flexibilitet skall ge både kvinnor och män möjlighet att kombinera fortsatt lärande med yrkes- och privatliv.

5.3.1 Kommunal vuxenutbildning

Sammanfattande slutsatser

Kunskapslyftssatsningen har medfört en kraftig tillväxt av antalet utbildningsplatser och studerande. Mellan läsåren 1996/97 och 2000/01 har en fördubbling av antalet studerande skett. Läsåret 2000/01 deltog cirka 317 000 personer i kommunal vuxenutbildning. Jämfört med föregående år är det en minskning av antalet studerande med drygt 4 procent. Andelen studerande över 45 år har dock ökat. Särskilt stor har ökningen varit för personer över 55 år.

Studerande inom gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning slutförde sina studier i högre grad än studerande inom grundläggande vuxenutbildning. Många studerande inom grundläggande vuxenutbildning har individuella mål med sina studier på en lägre nivå än vad som ger betyg vid kursens slut vilket kan förklara vissa av studieavbrotten.

Av en utvärdering framgår bl.a. att kommuner, som i relation till folkmängden hade ett litet antal kursdeltagare i vuxenutbildningen höstterminen 1996, har satsat mer på kunskapslyftet än kommuner som redan innan kunskapslyftet startade hade en stor satsning på vuxenutbildning. Vidare visar utvärderingen att kommuner som hade en högre andel kortutbildade i befolkningen har ökat antalet kursdeltagare inom gymnasial komvux mer än kommuner med fler högutbildade.

Andelen studerande med Mycket väl godkänd i betyg har ökat under läsåret 2000/01. Kvinnorna har i genomsnitt högre betyg än männen. Läsåret 2000/01 hade 10,3 procentenheter fler kvinnor än män betygen Väl godkänd och Mycket väl godkänd.

Den kommunala vuxenutbildningen har utvecklats mot en ökad individualisering och flexibilitet och därmed också ökat möjligheterna för personlig måluppfyllelse.

Nationella mål

Målen för de olika skolformerna inom vuxenutbildningen anges i skollagen (1985:1100) och i läroplanen för de frivilliga skolformerna (*Lpf 94*) samt i vissa fall i program mål och kursplaner. Den kommunala vuxenutbildningen (komvux) består av grundläggande och gymnasial vuxenutbildning samt påbyggnadsutbildning. Med de studerandes tidigare utbildning och livserfarenhet som utgångspunkt skall utbildningen fördjupa och utveckla de studerandes kunskaper som grund för yrkesverksamhet, fortsatta studier och för deltagande i samhällslivet.

Grundläggande vuxenutbildning syftar till att ge vuxna kunskaper och färdigheter motsvarande grundskolenivå som de behöver för att delta i samhälls- och arbetsliv och till att lägga en grund för fortsatta studier. Enligt skollagen är grundläggande vuxenutbildning en rättighet för vuxna

över 20 år som saknar sådana färdigheter som normalt uppnås i grundskolan. Varje kommun är skyldig att aktivt verka för att nå dem som har rätt till grundläggande vuxenutbildning och motivera dem att delta.

Gymnasial vuxenutbildning syftar till att erbjuda vuxna kunskaper och färdigheter på en nivå som motsvarar den som utbildning i gymnasieskolan skall ge. Varje kommun har skyldighet att informera om möjligheterna till gymnasial vuxenutbildning samt att verka för att vuxna deltar i sådan utbildning. Kommunerna skall sträva efter att utbildningen så långt det är möjligt svarar mot individens efterfrågan och behov. En person är behörig att delta i utbildningen från och med andra kalenderhalvåret personen fyller 20 år, eller efter avslutad gymnasieskola.

Påbyggnadsutbildningar syftar till att ge vuxna utbildning som leder till en ny nivå inom deras yrke eller till ett nytt yrke.

Kunskapslyftet är en satsning inom den kommunala vuxenutbildningen och folkhögskolan som inleddes den 1 juli 1997 och pågår till och med 2002. Målen är dels att bidra till ökad jämlikhet, jämställdhet och minskade utbildningsklyftor, dels att skapa ekonomisk tillväxt genom ökad tillgång på kvalificerad arbetskraft. Satsningen skall dessutom bidra till att utveckla och förnya vuxenutbildningen så att den bättre anpassas till de krav som individ, arbetsliv och samhälle ställer.

Måluppfyllelse och kvalitet

Av det totala antalet studerande vid kommunal vuxenutbildning var 46 procent registrerade hos Arbetsförmedlingen i samband med kursstart våren 2001.

Sedan kunskapslyftet startade har den kommunala vuxenutbildningen utvecklats mot en ökad individualisering och en ökad flexibilitet och därmed också ökade möjligheter för personlig måluppfyllelse.

Gymnasial vuxenutbildning inklusive kunskapslyftet

Skolverket följer varje halvår upp och rapporterar om den kvantitativa utvecklingen av den gymnasiala vuxenutbildningen, inklusive kunskapslyftet. Rapporten för våren 2001 visar att under läsåren 1997/98 och 1998/99 avslutade 291 315 personer studier på gymnasial nivå.

Rapporten visar att män i högre grad var arbetslösa eller deltog i en AMS-åtgärd och i lägre grad i sysselsättning jämfört med kvinnor efter avslutade studier. Studerande med högre utbildningsbakgrund återfanns i större utsträckning än andra i högskoleregistret och i Statistiska centralbyråns sysselsättningsregister. Våren 2001 var andelen studerande med tidigare högst tvåårig gymnasieutbildning 58 procent. Utbildningsbakgrunden hos de studerande skiljer sig mellan olika kommungrupper. I storstäder, större städer och förortskommuner genomfördes mellan 49 och 57 procent av studierna av studerande med högst tvåårig gymnasial utbildning, medan motsvarande andel i övriga kommungrupper låg mellan 59 och 66 procent.

En rapport från Inregia AB, *Hur har kunskapslyftet påverkat komvux?*, som publicerades i juli 2001 visar att kommuner som hade ett lågt antal kursdeltagare i förhållande till folkmängden 1996 har satsat mer på

kunskapslyftet än kommuner som redan innan kunskapslyftet startade hade ett högt antal studerande. Vidare visar rapporten att kommuner som hade en högre andel kortutbildade i befolkningen ökat antalet kursdeltagare inom gymnasial komvux mer än kommuner med fler högutbildade. Rapporten visar också att ju större andel av befolkningen i åldrarna 20–24 år en kommun har, desto större satsning görs på teoretiska ämnen. Kommuner där andelen kortutbildade var stor ökade sin satsning på yrkeskurser och högskoleförberedande ämnen. Sedan kunskapslyftet startade har andelen kursdeltagare som läser teoretiska ämnen minskat och andelen som läser yrkesinriktade ämnen ökat. Förändringen av ämnessammansättningen kan hänga samman med att kunskapslyftet har nått andra målgrupper än de som komvux traditionellt når.

En studie gjord av Umeå universitet, *Inflöde och varaktighet som arbetssökande efter avslutad utbildning -deltagare i kunskapslyftet och arbetsmarknadsutbildning, höstterminen 1997*, som publicerades 2001 visar att studerande inom komvux jämfört med deltagare i arbetsmarknadsutbildning i lägre grad var arbetslösa efter studierna.

Landstingens gymnasiala vuxenutbildning håller successivt på att föras över till kommunerna och omfattade våren 2001 mindre än en procent av verksamheten.

Påbyggnadsutbildning

När de nationella gymnasieprogrammen skapades i början av 1990-talet överfördes ett antal specialkurser inom gymnasieskolan till en särskild studieform som fått den samlade benämningen påbyggnadsutbildning.

Läsåret 2000/01 anordnade 140 kommuner kurser inom påbyggnadsutbildning. Föregående läsår var motsvarande siffra 143 kommuner. Knappt 14 procent av kursdeltagarna läste datorkunskap som därmed var den populäraste kursen. Andelen män i påbyggnadsutbildning var knappt 50 procent.

*Studieresultat och studieavbrott***Tabell 5.10 Kursdeltagare¹ som slutfört, avbrutit eller fortsätter utbildningen.**

Procentuell andel

	Läsåret 1996/97	Läsåret 1997/98	Läsåret 1998/99	Läsåret 1999/2000	Läsåret 2000/01
Antal kursdeltagare totalt	1 214 347	1 757 767	1 958 255	1 702 118	1 604 404
Kursdeltagare som slutfört kurs					
Grundläggande vuxenutbildning	54	58	56	56	58
Gymnasial vuxenutbildning	77	78	79	78	76
Påbyggnadsutbildning	80	85	82	86	85
Kursdeltagare som avbrutit kurs					
Grundläggande vuxenutbildning	25	25	29	30	31
Gymnasial vuxenutbildning	16	15	15	16	16
Påbyggnadsutbildning	8	12	12	8	9
Kursdeltagare som fortsätter kurs inom					
Grundläggande vuxenutbildning	21	16	16	14	11
Gymnasial vuxenutbildning	6	7	6	7	8
Påbyggnadsutbildning	12	3	6	6	7

Källa: Skolverket

¹Med kursdeltagare avses antalet personer som deltagit i varje kurs. En studerande kan således utgöra flera kursdeltagare. Observera att tabellen är korrigerad i jämförelse med skr 1999/2000:102.

Det finns en fortsatt tendens att studerande inom grundläggande vuxenutbildning i högre utsträckning än studerande inom gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning avbryter sina kurser. Kursavbrott är emellertid inte bara negativa. Som kursavbrott räknas även när kursdeltagare byter till en annan kurs därför att de påbörjat en kurs på en för hög eller för låg nivå i förhållande till sina förkunskaper. Ytterligare en anledning till kursavbrott är att den studerande fått arbete.

Andelen studieavbrott är större för män än för kvinnor. Studerande under 30 år hade en högre avbrottsfrekvens jämfört med studerande över 30 år. Detsamma gäller för studerande med okänd utbildningsbakgrund.

Tabell 5.11 Betyg i slutförda kurser på gymnasial nivå

Skr. 2001/02:102

Procentuell andel uppdelad på kön

	Icke godkänd	Godkänd	Väl godkänd	Mycket väl godkänd	TOTALT ANTAL
1996/97					
<i>Män</i>	10	43	35	13	227 322
<i>Kvinnor</i>	6	39	40	15	447 569
1997/98					
<i>Män</i>	10	41	34	15	319 240
<i>Kvinnor</i>	6	37	41	17	664 306
1998/99					
<i>Män</i>	10	38	35	17	351 861
<i>Kvinnor</i>	6	34	41	20	779 831
1999/2000					
<i>Män</i>	10	37	35	18	297 007
<i>Kvinnor</i>	6	32	41	22	664 672
2000/01					
<i>Män</i>	10	37	34	19	337 614
<i>Kvinnor</i>	5	31	40	24	747 300

Källa: Skolverket

¹Totalt antal kursdeltagare med målrelaterade betyg. Uppgift om betyg har inte rapporterats in för ca 19 procent av de studerande som slutfört kurs. Observera att tabellen är korrigerad i jämförelse med skr 1999/2000:102.

Sedan läsåret 1994/95 har de studerande fått betyg enligt det målrelaterade systemet. Det kan dock fortfarande förekomma att vuxen-studerande som så önskar får betyg enligt äldre föreskrifter.

Antalet studerande som uppnått betyget Mycket väl godkänd har under läsåret 2000/01 fortsatt att öka, något mer för kvinnorna än för männen. Däremot har antalet studerande som uppnått betyget Väl godkänd minskat, detta gäller både för kvinnor och för män. En liten minskning har också noterats för antalet kvinnor som fick betygen Icke godkänd och Godkänd.

Kvinnorna har liksom i grund- och gymnasieskolan i genomsnitt högre betyg än männen. Läsåret 2000/01 hade 11 procentenheter fler kvinnor än män betygen Väl godkänd och Mycket väl godkänd.

Lärartäthet och personalkompetens

Tabell 5.12 Lärartäthet och personalkompetens i komvux läsåret 1996/97 – 2000/01

Antal lärare

	Läsåret 1996/97	Läsåret 1997/98	Läsåret 1998/99	Läsåret 1999/00	Läsåret 2000/01
Tjänstgörande	10 462	12 600	14 128	12 738	11 146
Omräknat till heltidstjänster	5 924	7 662	8 773	8 059	7 155
Med pedagogisk utbildning	85 %	80 %	74 %	76 %	73 %

Källa: Skolverket

Antalet lärare i komvux har minskat sedan läsåret 1998/99. En orsak till minskningen kan enligt Skolverket vara att kommunerna genomfört mindre verksamhet inom den gymnasiala vuxenutbildningen, inklusive kunskapslyftet, jämfört med läsåret 1998/99. Det finns en risk att de

inrapporterade uppgifterna från externa utbildningsanordnare inte är kompletta. Skr. 2001/02:102

Andelen lärare med pedagogisk utbildning inom kommunal vuxenutbildning har efter en svag ökning läsåret 1999/2000 fortsatt att minska. En förklaring till minskningen kan vara den rådande bristen på utbildade lärare inom alla skolformer.

Kostnader och prestationer

Kostnader

Den totala kostnaden för den kommunala vuxenutbildningen uppgick 2000 till 6,4 miljarder kronor, vilket är en minskning med cirka 3 procent jämfört med 1999. Av de 6,4 miljarderna utgjorde knappt 2 miljarder ersättningar till andra utbildningsanordnare, inklusive andra kommuner, än hemkommunen. Kommunernas genomsnittliga kostnad per studerande var 33 400 kronor, vilket är en ökning med drygt 5 procent jämfört med 1999.

Genom det särskilt riktade statsbidraget inom ramen för kunskapslyftet betalade regeringen ut 3,4 miljarder kronor till kommunerna under 2000. Staten har fördelat statsbidrag, motsvarande knappt 92 000 heltidsplatser för 2001. För platser därutöver utbetalas inget statsbidrag.

Inom ramen för kunskapslyftet avsatte regeringen medel motsvarande högst 5 000 platser för grundläggande vuxenutbildning. Sådant stöd utbetalades under våren 2001 till 63 kommuner, vilket motsvarar 2 817 platser. För att få del av medlen skall kommunen först med egna medel finansiera en utökning om 10 procent som överstiger den av Skolverket tidigare fastställda basorganisationen.

Prestationer

Lsåret 2000/01 studerade knappt 6 procent av befolkningen i åldrarna 20-64 år i kommunal vuxenutbildning. Antalet studerande uppgick till 317 206 personer vilket innebär en minskning med 4,5 procent jämfört med föregående läsår. Minskningen kan vara en effekt av en bättre arbetsmarknad och av att kommunerna anpassat sin utbildningsvolymen till minskade statsbidrag.

Jämfört med de två föregående läsåren har andelen ungdomar minskat något samtidigt som andelen studerande över 45 år ökat. Särskilt stor har ökningen varit för studerande över 55 år. För denna grupp har en ökning skett med drygt 42 procent.

Tabell 5.13 Antal studerande¹ i komvux på olika nivåer läsåret 1996/97-2000/01

Skr. 2001/02:102

Antal	Läsaåret 1996/97	Läsaåret 1997/98	Läsaåret 1998/99	Läsaåret 1999/2000	Läsaåret 2000/01
Grundläggande vuxenutbildning	47 422	48 643	45 633	42 273	37 318
Gymnasial vuxenutbildning	177 732	266 160	297 698	282 072	271 618
Påbyggnadsutbildning	11 974	8 519	7 539	7 719	8 270
Samtliga nivåer	237 128	323 322	350 870	332 064	317 206

Källa: Skolverket.

¹Med studerande avses en fysisk person som deltar i en eller flera kurser. Observera att tabellen är korrigerad i jämförelse med skr. 1999/2000:102.

Sedan 1996/97 har den gymnasiala vuxenutbildningen ökat med 53 procent. En förklaring till den stora ökningen är statens satsning på kunskapslyftet som startade hösten 1997. Grundläggande vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning har under samma period minskat med 21 respektive 31 procent. Antalet deltagare i påbyggnadsutbildning har dock ökat det senaste läsåret. Sammantaget har den kommunala vuxenutbildningen ökat med knappt 34 procent.

Våren 2001 upphandlade kommunerna 28,4 procent av all utbildning hos andra utbildningsanordnare än kommuner och landsting, vilket var en ökning med 3 procentenheter jämfört med våren 2000.

5.3.2 Vuxenutbildning för utvecklingsstörda

Sammanfattande slutsatser

Andelen studerande i särsvux läsåret 2000/01 var 4 335 personer. Under de senaste fem åren har antalet studerande ökat med drygt 11 procent. Majoriteten av deltagarna fanns på grundsärskolenivå. Antalet lärare har minskat något jämfört med tidigare år. Däremot har andelen lärare med specialpedagogisk utbildning ökat något. Kommunernas totala kostnad för särsvux har ökat något jämfört med föregående läsår.

Nationella mål

Vuxenutbildning för utvecklingsstörda syftar till att erbjuda vuxna utvecklingsstörda kunskaper och färdigheter motsvarande dem som ungdomar kan få i den obligatoriska särskolan och på de nationella eller specialutformade programmen i gymnasiesärskolan.

Kommunerna är sedan läsåret 1996/97 huvudmän för särsvux och skall sträva efter att erbjuda utbildning som svarar mot behov och efterfrågan samt informera om möjligheterna till särsvux. Det finns inte någon rättighet för den enskilde att delta i särsvux liknande den som finns för grundläggande vuxenutbildning.

Huvuddelen av verksamheten i särvox ligger på grundsärskole- och träningskolnivå.

Antalet studerande i särvox läsåret 2000/01 var 4 335. Detta är en ökning med 62 procent sedan läsåret 1992/93. Könsfördelningen bland de studerande är jämn.

Personaltäthet och personalkompetens

Antalet tjänstgörande lärare i särvox läsåret 2000/01 var 385, vilket är i stort sett oförändrat sedan föregående läsår. Av lärarna var det 87 procent som hade pedagogisk utbildning. Jämfört med föregående läsår var det en minskning med 3 procentenheter. Andelen lärare med specialpedagogisk utbildning ökade något jämfört med föregående läsår och var läsåret 2000/01 knappt 57 procent. Lärartätheten omräknat till heltidstjänster per 100 studerande var 5,3 läsåret 2000/01. Lärartätheten har varierat mellan 5 och 6 lärare per 100 studerande de senaste åren.

Kostnader och prestationer

Kommunernas totala kostnad för särvox uppgick kalenderåret 2000 till 109 miljoner kronor, en ökning från 1999 med knappt 2 procent. Kostnaden per studerande uppgick till 25 700 kronor, vilket var en liten ökning jämfört med föregående år. Av dessa medel utgjorde 70 procent undervisningskostnad.

Tabell 5.14 Antal studerande i särvox på olika nivåer läsåren 1996/97-2000/01 och procentuell andel kvinnor läsåret 2000/01

Antal	Läsaåret 1996/97	Läsaåret 1997/98	Läsaåret 1998/99	Läsaåret 1999/2000	Läsaåret 2000/01	varav andel kvinnor
Träningskolenivå	1 442	1 494	1 480	1 423	1 518	45
Grundsärskolenivå	2 066	1 918	2 004	2 067	2 037	51
Gymnasiesärskolenivå	389	585	653	688	780	50
Samtliga nivåer	3 897	3 997	4 137	4 178	4 335	49

Källa: Skolverket

Läsaåret 2000/01 anordnade 202 kommuner särvox. Föregående läsår var motsvarande siffra 203 kommuner. Av de 4 335 deltagarna gick majoriteten på grundsärskolenivå. I genomsnitt fick varje studerande läsaåret 2000/01 undervisning motsvarande 2,4 elevtimmar per vecka. Det genomsnittliga antalet deltagare per undervisningsgrupp är 2,5 personer. På träningskolnivå är det vanligt med enskild undervisning, vilket bidrar till att genomsnittet blir så lågt. För särvox finns ingen rapportering om betyg och studieavbrott.

Sammanfattande slutsatser

Antalet studerande i sfi var 37 322 under läsåret 2000/01. Jämfört med föregående läsår innebär det en ökning med 9 procent. Kommunernas totala kostnader för sfi 2000 har ökat med ca 84 miljoner kronor jämfört med 1999, vilket är en ökning med 14 procent. De flesta kommuner anordnar svenska för invandrare i egen regi, oftast i anslutning till den kommunala vuxenutbildningen. Andelen kommuner som lägger ut verksamheten på annan anordnare, t.ex. folkhögskola eller studieförbund fortsätter att öka svagt. Antalet lärare omräknat till heltidstjänster har minskat något jämfört med föregående läsår. Läsåret 2000/01 hade 80 procent av lärarna pedagogisk utbildning, vilket är en liten minskning jämfört med föregående läsår. Många lärare inom svenska för invandrare saknar utbildning i svenska som andraspråk.

Nationella mål

Svenskundervisning för invandrare (sfi) skall enligt skollagen (1995:1100) ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället.

Varje kommun är skyldig att erbjuda sfi till vuxna invandrare som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket från och med andra halvåret det år de fyller sexton. Sfi är en skolform där de studerande kan börja och sluta utbildningen när som helst under året. Kommunerna är skyldiga att erbjuda sfi senast inom tre månader från det att invandraren folkbokförts i en kommun. Riktvärdet för undervisningens omfattning i tid är 525 timmar.

Måluppfyllelse och kvalitet

Riktvärdet (525 timmar) för undervisningens omfattning får under- eller överskridas beroende på hur mycket undervisning den studerande bedöms behöva för att uppnå de kunskapsmål som anges i kursplanen för sfi. Eftersom deltagaren börjar studierna på sin språkliga nivå och avslutar dem när målen för utbildningen har uppnåtts, kan studietiden variera kraftigt. För att bedöma resultaten i sfi måste därför en grupp studerande som börjat under samma tidsperiod följas under relativt lång tidsperiod.

Skolverket har av regeringen fått i uppdrag att utarbeta förslag till nya kursplaner för sfi samt stödja projekt rörande nya samarbetsformer mellan sfi och andra aktörer inom verksamheten för integration av invandrare.

Skolverket skall vidare, i samråd med Högskoleverket och Svenska Kommunförbundet, undersöka hur sfi för högutbildade invandrare kan anordnas i högskolemiljö.

Tabell 5.15 Studieresultat i sfi

Procentuell andel

Studieresultat läsår 2000/01 för deltagare som påbörjade studierna.	Läsåret	Läsåret	Läsåret
	1998/99	1999/00	2000/01
Avslutat med sfi-nivå	37	29	12
Avslutat utan sfi-nivå	6	4	1
Avbrutit utbildningen	46	45	25
Fortsätter utbildningen	10	22	62

Källa: Skolverket

Resultaten i tabellen visar studieresultat läsåret 2000/01 beroende på studietidens längd. Ju längre tid sedan studierna påbörjades desto fler studerande uppnår sfi-nivån.

Många avbryter sin utbildning i sfi för att återuppta studierna senare. Skälen till avbrotten kan bl.a. vara arbete, andra studier, sjukdom eller barnledighet. I nästan hälften av avbrotten är orsaken inte känd eller registrerad.

Invandrare med den allra kortaste tidigare utbildningen måste i allmänhet delta i läs- och skrivinläring inom grundläggande vuxenutbildning parallellt med sina sfi-studier eller innan de påbörjar dessa. Lsåret 2000/01 hade 22 procent av de studerande högst 6 års tidigare skolutbildning. Nationella prov i sfi utarbetas årligen som stöd för lärarnas bedömning av de studerandes studieprestationer.

Personal

Antalet lärare omräknat till heltidstjänster läsåret 2000/01 var 1 123, vilket är i stort sett oförändrat jämfört med föregående läsår.

Av lärarna hade 80 procent en pedagogisk utbildning läsåret 2000/01, vilket är något lägre än läsåret 1999/2000. Många lärare saknar dock utbildning i svenska som andraspråk. Inom sfi, som bedrivs i kommunal regi, är andelen lärare med pedagogisk utbildning något högre än inom övrig vuxenutbildning. I verksamhet, som lagts ut på annan anordnare än kommunen, är andelen däremot lägre än inom övrig vuxenutbildning.

Skolverket har av regeringen fått i uppdrag att utveckla ämneskompetensen hos lärare inom sfi.

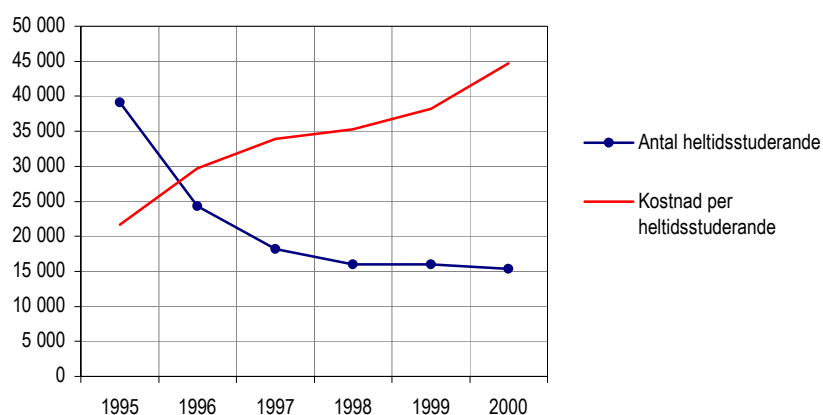
Kostnader och prestationer

Kommunernas totala kostnader för sfi 2000 var 687 miljoner kronor, vilket är en ökning med cirka 84 miljoner kronor jämfört med 1999.

Diagram 5.9 Kostnad per heltidsstuderande och antal heltidsstuderande, 1995- 2000

Skr. 2001/02:102

Kostnader per antal



Källa: Skolverket

Anm. För att få fram antalet heltidsstuderande för varje kommun har de studerandes timmar summerats och dividerats med 425.

Antalet heltidsstuderande 2000 var 15 373. Jämfört med 1995 var motsvarande siffra 39 084. Kostnaden per heltidsstuderande uppgick 2000 till 44 700. Motsvarande siffra 1995 var 21 693. I takt med att antalet heltidsstuderande har minskat har kostnaderna ökat. Detta beror till viss del på att de fasta kostnaderna ska fördelas på färre heltidsstuderande.

Antalet studerande i sfi läsåret 2000/01 var 37 322. Jämfört med föregående läsår innebär det en ökning med 9 procent. Samtidigt har Integrationsverket redovisat att antalet invandrare som varit relativt konstant under ett antal år har ökat kraftigt mellan åren 1999–2000. Andelen kvinnor läsåret 2000/01 var 60 procent. Drygt 33 procent av sfi-deltagarna var flyktingar.

Antalet kommuner som anordnade sfi under läsåret 2000/01 var 242. Denna siffra har under flera år varit sjunkande men har nu avstannat. Även läsåret 1999/2000 anordnade 242 kommuner sfi.

Flertalet kommuner anordnar sfi i egen regi, oftast i anslutning till den kommunala vuxenutbildningen. Andelen kommuner som lägger ut verksamheten på annan anordnare, t.ex. folkhögskola, studieförbund eller privata utbildningsanordnare fortsätter att öka svagt och uppgick läsåret 2000/01 till drygt 10 procent.

Det är inte ovanligt att personer som deltar i sfi samtidigt deltar i grundläggande vuxenutbildning. I sådana fall händer det att kommunerna redovisar hela kursen som grundläggande vuxenutbildning. Följden av detta blir en viss underrapportering av antalet studerande och elevtimmar i sfi.

6 Ledning, uppgifter och organisation samt kommunal demokrati

Kommunal indelning

Under 2001 har inga förändringar skett i antalet kommuner och landsting utan antalet uppgår till 289 kommuner och 20 landsting. Under året har regeringen beslutat att Knivsta kommun bryts ur Uppsala kommun fr.o.m. 1 januari 2003.

Kommunala uppgifter

Under 2001 lade regeringen fram en proposition rörande den pågående försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning. I propositionen anges att försöksverksamheten bör fortsätta t.o.m. 2006 samt att alla län i landet skall få bilda s.k. samordningsorgan som då de bildas kan ta över en del uppgifter från länsstyrelserna.

Kommunala styr-, organisations- och verksamhetsformer.

Samverkan

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet genomförde 2000 en inventering av samverkan i kommuner och landsting. Totalt fanns det ca 650 olika samverkansprojekt där samverkan mellan kommuner dominerar. Undersökningen visade att samverkan ökat under den senare delen av 1990-talet. Antalet kommunalförbund har fördubblats under en sjuårsperiod. Samverkan sker så gott som inom alla verksamhetsområden även om kollektivtrafik, kultur och fritid samt övergripande samverkan dominerar. Företrädesvis sker samverkan inom det egna länet även om det också finns flera exempel på gränsöverskridande samverkan.

Förtroendevalda

Rekryteringsproblem av förtroendevalda och medborgarnas uppdragsvillighet

Kommundemokratikommittén har i sitt huvudbetänkande Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting (SOU 2001:48) presenterat en rad studier angående den kommunala demokratin. En undersökning handlar om medborgarnas uppdragsvillighet i åldersgruppen 18–74 år. Av studien framgår att många i denna ålders-

grupp uppger att de är villiga att ta på sig ett kommunalt förtroendeuppdrag (16 procent av de boende i Sverige 2000, för landsting är motsvarande siffra 12 procent).

Medborgarnas uppdragsvillighet för kommunala förtroendeuppdrag har varit i stort sett konstant sedan slutet av 1970-talet. De tilltagande problem som partierna uppges ha med att rekrytera kandidater till förtroendeuppdrag går således inte att förklara med att medborgarna har blivit mindre uppdragsvilliga. Orsaken, menar Kommundemokratikommittén, är snarare att partierna har färre medlemmar i dag än för tjugo år sedan. Detta innebär i sin tur att antalet kandidater till kommunala förtroendeuppdrag har sjunkit.

Bland dem som är negativa eller tveksamma till att åta sig kommunala förtroendeuppdrag var det vanligaste skälet att man inte är tillräckligt intresserad av kommunalpolitik (58 procent), det näst vanligaste skälet att man inte är tillräckligt intresserad av partipolitik (42 procent) och det tredje vanligaste att man inte är tillräckligt kunnig (39 procent). Vid en jämförelse över tid visar det sig att andelen som uppger som skäl att de är ointresserade av kommunalpolitik kontinuerligt har ökat, liksom andelen som uppger som skäl att man inte vill binda sig vid ett parti. Däremot har andelen som uppger att man är okunnig minskat, framförallt i jämförelse med förhållandena i slutet av 1970-talet.

Att vara förtroendevald

Enligt Kommundemokratikommittén verkar det inte som om andelen förtroendevalda på kommunal nivå som väljer att hoppa av sitt uppdrag under pågående mandatperiod har ökat under den senaste tioårsperioden. Vad som däremot ökat markant är den totala omsättningen av förtroendevalda. Till stor del kan denna ökning emellertid hänföras till avgångar i samband med valen och inte under mandatperioden.

Enligt en undersökning för Kommundemokratikommittén bland nya förtroendevalda i 28 kommuner och i fyra landsting, anser cirka hälften av de nya förtroendevalda att arbetsmängden är större och svårighetsgraden högre än förväntat. En stor majoritet av de nya politikerna i både kommuner och landsting är emellertid nöjda med att ha blivit förtroendevalda. Hela 70 procent uppger också att de vill fortsätta även nästa mandatperiod. Andelen som är nöjda respektive vill fortsätta varierar emellertid mellan kommuner, kön m.m.

Två tredjedelar av de nya förtroendevalda fick introduktionsutbildning i sitt partis och/eller sin kommuns regi. De nya förtroendevalda anser själva att introduktionsutbildning generellt sett har mycket stor betydelse för deras möjlighet att utföra sitt politiska arbete. I detta sammanhang kan nämnas att det enligt en enkät från Statskontoret, som skickades ut hösten 2001, fanns 66 kommuner respektive 12 landsting i vilka man har någon planerad grund- och vidareutbildning av förtroendevalda som löper under mandatperioden.

Uppföljningssystem

Regeringen har givit Statskontoret i uppdrag att skapa ett system för kontinuerlig nationell uppföljning av väsentliga nyckeltal vad gäller samtliga kommuners och landstings organisations-, styr- och verksamhetsformer liksom väsentliga nyckeltal vad gäller demokrati och rättssäkerhet i samtliga kommuner och landsting (In98/1166/KL, Ju2000/3066/D). Uppföljningssystemet syftar bland annat till att underlätta för staten att kontinuerligt kunna följa kommunernas och landstingens förnyelsearbete och att ge indikationer på utvecklingen när det gäller demokrati och rättssäkerhet. Statskontoret har i februari 2002 inkommit med en delrapport som bland annat innehåller en beskrivning av hur ett uppföljningssystem skulle kunna se ut, vilka variabler som skulle kunna användas osv. En slutredovisning av uppdraget skall ske i maj 2002.

Som ett led i arbetet med att ta fram ett uppföljningssystem har Statskontoret hösten 2001 skickat ut en enkät till samtliga kommuner och ovan nämnda landsting. I enkäten fanns bland annat frågor rörande kommunernas och landstingens kontakter med medborgarna.

Service

År 2001 hade 51 kommuner ett eller flera medborgarkontor, dvs. en kommunal organisation vars huvuduppgift är att lämna medborgarna personlig service inom flera förvaltningsområden. När det gäller det totala antalet medborgarkontor i landet har det inte skett någon större förändring mellan 2001 och 1999. I 22 kommuner respektive sex landsting fanns det en "servicedeklaration" eller en "serviceförbindelse" som redovisar kommunens service inom flera av kommunens eller landstingets förvaltning. I 33 kommuner respektive sex landsting fanns en fastställd rutin för att samla in, pröva och dokumentera klagomål på kommunens eller landstingets service som gäller inom flera förvaltningar.

Dialog och delaktighet

Kommundemokratikommittén hade i uppdrag att utvärdera de försök som gjorts med ungdomsråd. Kommitténs slutsats var att ungdomsråd kan bidra till att öka ungdomars delaktighet och inflytande, men att de inte utgör någon patentlösning på det problem som upplevs med ungdomars brist på engagemang. Enligt Statskontorets enkät 2001 hade 163 kommuner råd, fokusgrupp eller liknande för ungdomar och i 185 kommuner för någon annan grupp av medborgare. Ett annat sätt att nå ut till medborgarna kan vara genom särskilda möten. I 178 kommuner hade kommunen eller kommunpolitiker återkommande möten med medborgare i särskild form, t.ex. debattkvällar, ting eller frågestunder. Liknande möten hölls återkommande i 16 landsting.

Kommundemokratikommittén hade också i uppgift att utvärdera de försök som gjorts med medborgarpaneler. Kommittén fann att de var ytterligare en kanal för medborgerligt deltagande, vilket regeringen också lyfter fram i demokratipropositionen. I 15 kommuner respektive i två landsting hade man 2001 någon medborgarpanel för undersökning eller samråd. Medborgarpanel definierades som ett representativt urval av medborgare som kommunen använder för att samla in synpunkter inom ett flertal områden. I Kommundemokratikommitténs undersökning av medborgarnas uppdragsvillighet uppgav 47 procent av de tillfrågade att de skulle kunna tänka sig att tacka ja till att delta i en medborgarpanel i en kommun. Enligt kommittén är emellertid det faktiska deltagandet i de svenska medborgarpanelerna betydligt lägre. I regel deltar knappt tio procent av dem som blir tillfrågade.

Brukarinflytande kan också vara ett sätt att öka medborgarnas möjligheter att utöva inflytande över det gemensamma. I en kartläggning av brukarinflytandet som gjordes 2001 (Ds 2001:34) framkommer att olika former av brukarinflytande har blivit allt vanligare i framför allt den kommunala verksamheten. I mer än 90 procent av alla kommuner finns i dag någon form av brukarinflytande, t.ex. i form av samråd med brukare eller självförvaltningsorgan. Villigheten att ta på sig ett brukaruppdrag är också relativt hög (34 procent enligt Kommundemokratikommitténs undersökning).

Demokratibokslut kan vara ett sätt att underlätta granskning och värdering av de demokratiska förhållandena, bland annat kommunens eller landstingets relation till medborgarna. Kommundemokratikommittén ansåg att demokratiutvecklingen kan främjas genom regelbundna demokratiredovisningar. Hösten 2001 planerade fem kommuner och ett landsting demokratibokslut för 2001.

Resurser för demokratiarbete

Ibland kan en kommun eller ett landsting välja att avsätta särskilda resurser och/eller en funktion för att arbeta med demokratiutveckling. Av Statskontorets enkät framgår att det i 113 kommuner respektive 15 landsting fanns en särskild person, funktion eller beredning för arbete med demokratifrågor. Det var således relativt sett vanligare med en sådan funktion i landstingen. I 57 kommuner och åtta landsting hade kommunen eller landstinget särskilda medel avsatta för arbete med demokratifrågor.

Informationsteknik och demokratiska processer

Informationstekniken framhålls ofta som ett verktyg för att stimulera och underlätta ett deltagande i den politiska processen. Den kan exempelvis göra det lättare både att söka och förmedla information; den kan underlätta möjligheterna att föra diskussioner mellan förtroendevalda och kommunmedlemmar, samt mellan förtroendevalda respektive kommunmedlemmar sinsemellan. Informationstekniken kan också underlätta genomförandet av olika former av röstning, t.ex. via enkäter, rådslag och

opinionsundersökningar, och i förlängningen också i val och folkomröstningar.

Enligt en undersökning, som presenterats av Kommundemokrati-kommittén finns det en allmänt positiv syn på informationsteknikens betydelse för demokratin. Mer än 80 procent av respondenterna, dvs. ordförandena i kommunstyrelser, instämmer i att tekniken har potential att utveckla demokratin på sikt. De flesta är positiva till att använda Internet inte bara för information utan också för en aktiv kommunikation med kommunmedlemmarna. Den viktigaste invändningen är att tillgången till tekniken är ojämnt fördelad bland medborgarna.

Förekomsten av demokratiska resurser på kommunernas webbplatser har också undersökts. Undersökningarna visar att de förtroendevaldas positiva inställning till informationsteknikens demokratiska potential inte återspeglas i de resurser som finns tillgängliga på kommunernas webbplatser (Åström & Brodin, 2001 och Sveriges kommunaltjänstemannaförbund, 2001).

När det gäller att underlätta tillgången till information har stora steg tagits under de senaste åren. Alla kommuner och landsting har nu egna webbplatser. Omfattning och kvalitet på dessa webbplatser varierar emellertid betydligt. I många kommuner har tonvikten lagts på offentlig service. Enligt SKTF visar deras undersökning att kommunerna är bättre på att tillhandahålla service i olika former än vad de är på att utveckla medborgardialogen och låta kommunmedlemmarna ta del av och delta i kommunens beslutsprocesser.

Undersökningarna visar vidare på att det bland annat finns information om och kring kommunfullmäktiges sammanträden tillgänglig på kommunernas webbplatser. Flertalet kommuner (75 procent enligt Åström & Brodin, 70 procent enligt SKTF) informerar om tid och plats för kommande fullmäktigesammanträden, medan det är betydligt färre kommuner (45 procent enligt Åström och Brodin) som redovisar vad som kommer att diskuteras på sammanträdet, genom att göra ärendelistorna tillgängliga via webbplatsen. Bara ett fåtal kommuner redovisar vad ärendena handlar om. Efter sammanträdena informerar drygt hälften av kommunerna om vad som beslutats genom att göra protokollen tillgängliga.

När det gäller att underlätta kommunikation är antalet tillgängliga resurser mer begränsat. Flertalet kommuner (75 procent) har e-postadressen till kommunstyrelsens ordförande på sin webbplats. Många kommuner visar också e-postadresser till ordföranden i samtliga styrelser och nämnder, men det är betydligt färre kommuner som redovisar e-postadresser till alla förtroendevalda.

Ett betydligt mindre antal kommuner (14 procent) erbjuder någon form av debattforum. Opinionsundersökningar och chattar förekommer endast i mycket begränsad utsträckning. Endast sex av tio kommuner länkar till de politiska partiernas lokala webbplatser, något som delvis beror på att sådana saknas i flera kommuner.

När det gäller att underlätta olika former av röstning har endast ett fåtal åtgärder vidtagits. Några kommuner och någon enstaka stadsdelsnämnd har genomfört enklare former av enkäter och omröstningar.

Med utgångspunkt från olika undersökningar finner Kommundemokrati-kommittén sammanfattningsvis att de praktiska åtgärderna när det

gäller att använda informationstekniken till stöd för de demokratiska processerna i kommuner och landsting hittills har varit relativt begränsade. De försök som startats har varit förhållandevis små och avgränsade och inriktats mer på information än kommunikation och mer på att ge medborgarna service än på att underlätta deras möjligheter till inflytande. Bland de förtroendevalda tycks det emellertid finnas en vilja att i allt större utsträckning använda informationsteknik som ett redskap i de demokratiska processerna.

Skr. 2001/02:102

7 Vissa övriga verksamheter

7.1 Kollektivtrafik och färdtjänst

Kollektivtrafik

Det övergripande målet för transportpolitiken är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

Antalet resor med kollektivtrafiken har sammantaget legat relativt konstant under senare år. Årligen utförs drygt en miljard resor med kollektivtrafiken. Oroande är dock att andelen resor med kollektivtrafiken minskar. Den totala kostnaden för kollektivtrafiken uppgick 2000 till 17,6 miljarder kronor.

Färdtjänst

Enligt lagen om färdtjänst (1997:738) skall denna service bereda dem, som på grund av varaktiga funktionshinder har väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand eller resa med allmänna kommunikationsmedel, möjlighet att resa med särskilt anordnade transporter.

Drygt 400 000 personer har tillstånd att använda färdtjänst. Andelen färdtjänstberättigade har minskat något sedan början av 90-talet. Även antalet resor har minskat. Vägverket har uppskattat att kommunernas bruttokostnad för färdtjänsten uppgår till ca 2,5 miljarder kronor.

Ungefär tre fjärdedelar av kommunerna har i något avseende förändrat regelverket för färdtjänsten i något avseende sedan den 1 januari 1998. Hälften av kommunerna har infört en striktare tolkning av skälen för tillstånd till färdtjänst och tillämpning av rätten till ledsagare.

7.2 Folkbibliotek

Generellt sett fortsätter rationaliseringen av folkbiblioteksverksamheten. Utvecklingen med en årlig minskning av antalet filialbibliotek har fortsatt under 2000 samtidigt som antalet anställda och medieutbudet totalt sett har minskat. Antalet besök vid landets huvudbibliotek ökade med knappt en miljon under 2000. Även antalet medielån ökade. Allt färre bibliotek och bibliotekarier ger service till ett ökat antal besökare och låntagare och det finns en risk för att tillgängligheten till folkbibliotek har försämrats för många människor. I första hand gäller det barn, äldre och funktionshindrade för vilka närheten är väsentlig för tillgängligheten.

Sedan 1990 har det svenska folkbiblioteket minskat med sammanlagt 276 biblioteksfilialer och 29 bokbussar. Antalet integrerade bibliotek

fortsätter att öka. Av filialerna var 513 integrerade med skolbibliotek, vilket är 13 fler än föregående år. Av huvudbiblioteken var 41 stycken integrerade med skolbibliotek mot 39 förra året.

Under 2000 utförde personalen vid de kommunala folkbiblioteken 4 918 årsverken (alla tjänster omräknade till heltidstjänster), en ökning jämfört med 1999. Även antalet årsverken utförda av bibliotekarier ökade, från 2 304 till 2 357. Jämfört med 1998 innebär detta emellertid en minskning. Antalet anställda har minskat något varje år under hela 1990-talet och fortsätter att minska. År 2000 uppgick antalet anställda vid folkbiblioteken till 6 194 jämfört med 6 228 föregående år.

7.3 Storstadspolitik

Storstadspolitikens övergripande mål är dels att ge storstadsregionerna goda förutsättningar för långsiktigt hållbar tillväxt, dels att bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen i storstadsregionerna.

Under 2001 har ett lokalt utvecklingsavtal tecknats mellan staten och Göteborgs kommun. I sammanlagt sju storstadskommuner omfattas nu 24 stadsdelar av lokala utvecklingsavtal. Därmed har samtliga storstadskommuner som erbjudits möjlighet att teckna lokala utvecklingsavtal antagit erbjudandet. Statens beslutade insatser uppgår till drygt 923 miljoner kronor, varav 557 miljoner kronor avser 2001. Kommunerna har redovisat en minst likvärdig kommunal prestation. De samlade resurserna används målstyrt för insatser som redovisas i en lokal åtgärdsplan för respektive stadsdel. Mer än 500 insatser pågick under 2001 inom de lokala utvecklingsavtalen. Flera av insatserna har troligen en positiv inverkan på jämställdheten, exempelvis införandet av avgiftsfri deltidsskola för 3–5 åringar. Vidare har flera stadsdelar insatser som riktar sig särskilt till flickor eller kvinnor.

Regeringen har givit Integrationsverket i uppdrag att samordna en nationell utvärdering av de lokala utvecklingsavtalen. Under 2001 lämnades två delrapporter *Målområdesanalyser och indikatorer* samt *Utvecklingen i storstadssatsningens 24 bostadsområden 1997–2000*. Rapporterna visar att utvecklingen i flera avseenden går i positiv riktning. Bland annat ökar sysselsättningen och behovet samt beroendet av ekonomiskt bistånd avtar. I vilken utsträckning de storstadspolitiska insatserna bidragit till utvecklingen är enligt Integrationsverket för tidigt att bedöma. Fortfarande är skillnaderna i levnadsvillkor stora mellan kommuner och mellan stadsdelar i samma kommun. Det storstadspolitiska målet om att bryta segregationen tar tid att uppnå.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 april 2002

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Thalén, Winberg, Ulvskog, Sahlin, Messing, Engqvist, Rosengren, Larsson, Lejon, Lövdén, Ringholm, Bodström, Karlsson

Föredragande: statsrådet Lövdén

Regeringen beslutar skrivelse 2001/02:102 Utvecklingen inom den kommunala sektorn