

# Uppföljning av förnyelsearbetet i kommuner och landsting

**MISSIV**DATUM  
2002-02-14  
ERT DATUM  
2000-06-21DIARIENR  
2000/331-5  
ER BETECKNING  
Ju2000/3066Regeringen  
Justitiedepartementet  
103 33 STOCKHOLM**Uppdrag till Statskontoret att föreslå ett system för nationell uppföljning av kommunernas och landstingens förnyelsearbete - etapp två**

Regeringen uppdrog den 21 juni 2000 åt Statskontoret att senast den 1 december 2001 redovisa ett förslag till ett nationellt system för uppföljning av kommuners och landstings förnyelsearbete, som kan sättas i gång efter de allmänna valen år 2002. Vid kontakter med företrädare för Justitiedepartementet framkom önskemål om att rapporten först skulle tillställas ett antal forskare i form av en underhandsremiss och att avrapporteringen därefter skulle ske efter det att eventuella synpunkter hunnit beaktas. Statskontoret har genomfört en sådan remissomgång och överlämnar nu den justerade rapporten Uppföljning av förnyelsearbetet i kommuner och landsting (2002:5).

En referensgrupp med företrädare för Justitiedepartementet, Finansdepartementet Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och Statistiska centralbyrån har följt arbetet och lämnat synpunkter på innehållet i rapporten. Några synpunkter har under hand förts fram från forskare som tagit del av remissmaterialet. När det gäller innehållet i databasen mer i detalj har inte alla lämnade synpunkter kunnat tillgodoses och skälen för detta redovisas i rapporten. Statskontoret svarar ensamt för innehållet i rapporten och har gjort de slutliga avvägningarna.

I en slutredovisning från Statskontoret den 1 maj 2002 skall Statskontoret överlämna en beskrivning av kommunerna med avseende på de nyckeltal som finns i databasen. Detta kommer att ske genom att en pilotdatabas överlämnas till Justitiedepartementet samt vissa sammanställningar grundade på dessa data. Vid detta tillfälle överlämnas också en förteckning med definition av och källa för samtliga uppgifter som ingår i pilotdatabasen.

Generaldirektör Knut Rexed har beslutat i detta ärende. Direktör Thomas Pålsson, chef för Enheten för styrningsfrågor, organisationsdirektör Magnus Svantesson, föredragande, och avdelningsdirektör Ann-Kajsa Johansson var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Magnus Svantesson

## Innehåll

	<b>Sammanfattning</b>	<b>9</b>
<b>1</b>	<b>Bakgrund och uppdrag</b>	<b>15</b>
1.1	Bakgrund	15
1.2	Uppdrag	15
1.2.1	Uppdraget	15
1.2.2	Avgränsning av uppdraget	16
1.2.3	Arbetsätt	18
1.3	Annat utvecklingsarbete som påverkar uppdraget	19
1.3.1	Nationell databas för kommunala verksamhetsnyckeltal	19
1.3.2	Räkenskapsammandraget	19
1.3.3	Kommundemokratikommittén	20
1.3.4	Förvaltningspolitiska nyckeltal	20
1.3.5	Brukarinflytandeutredningen	21
1.3.6	Lokala demokratibokslut	22
1.3.7	SCB – regional portal	24
<b>2</b>	<b>Inriktning och avgränsning</b>	<b>27</b>
2.1	Grunddata och nyckeltal	28
2.2	Områden som skall belysas	30
2.2.1	Organisation	31
2.2.2	Styrformer	33
2.2.3	Verksamhetsformer	36
2.2.4	Demokrati	37
2.2.5	Rättssäkerhet	41
2.3	Kommun eller koncern?	44
2.4	Historiskt material	45
2.5	Personuppgifter	45
<b>3</b>	<b>Målgrupper och efterfrågan</b>	<b>47</b>
3.1	Statsledning och myndigheter	47
3.2	Kommunsektorn	49
3.3	Forskare	51
3.4	Allmänhet och massmedier	54

<b>4</b>	<b>Erfarenheter av liknande arbete</b>	<b>55</b>
4.1	Sverige	55
4.2	Norge	58
4.3	Danmark	58
4.4	Finland	59
4.5	Slutsatser	59
<b>5</b>	<b>Innehållet i databasen</b>	<b>61</b>
5.1	Grunduppgifter	63
5.2	Politiska styrkeförhållanden	63
5.3	Förvaltning, organisation och styrning	64
5.4	Fullmäktige och nämnder	64
5.5	Samverkansformer	65
5.6	Kommunala företag och entreprenader	65
5.7	Förtroendevalda	66
5.8	Medborgarrelationer	67
5.9	Val och vissa demokratifrågor	68
5.10	Extern och intern granskning	69
<b>6</b>	<b>Insamling av uppgifter</b>	<b>71</b>
6.1	Uppbyggnaden av databasen	71
6.2	Underhåll och vidareutveckling	72
6.3	Teknik för datainsamling	73
<b>7</b>	<b>Huvudmannskap</b>	<b>75</b>
7.1	Uppgifter för huvudmannen	75
7.2	Alternativ som har övervägts	75
7.2.1	SCB	75
7.2.2	Statskontoret	76
7.2.3	En ny myndighet	76
7.3	Inhämtade synpunkter	77
7.4	Statskontorets bedömning	78
<b>8</b>	<b>Reglering av verksamheten</b>	<b>79</b>
8.1	Frivilligt uppgiftslämnande	79
8.2	Ingen sekretess	79
8.3	Tillgängligt för alla utan kostnad	80

<b>9</b>	<b>Kostnader och finansiering</b>	<b>81</b>
9.1	Kostnader	81
9.1.1	Kostnader för huvudmannens administration	81
9.1.2	Insamling av uppgifter, bearbetning och kontroll	81
9.1.3	Särskilda studier	82
9.1.4	Tillhandahållande av uppgifter	82
9.2	Finansiering	82
<b>10</b>	<b>Tekniska lösningar</b>	<b>85</b>
10.1	Databasteknik	85
10.2	Tillgänglighet	85
10.3	Presentation och rapporter	86
10.4	Säkerhet	87
<b>11</b>	<b>Fortsatt utvecklingsarbete</b>	<b>89</b>

## **Bilagor**

1	Regeringsuppdraget	91
2.1	Föreslagna nyckeltal för kommuner	97
2.2	Föreslagna nyckeltal för landsting	107
3	Referenser och kontaktade personer	115



# Sammanfattning

## *Uppdrag*

Regeringen (Justitiedepartementet) har den 21 juni 2000 gett Statskontoret i uppdrag att föreslå ett system för kontinuerlig uppföljning av förnyelsearbetet i kommuner och landsting. Uppföljningen skall inriktas på väsentliga nyckeltal som belyser organisation, styr- och verksamhetsformer samt demokrati och rättssäkerhet. Nyckeltalen skall lagras i en databas som skall vara lättillgänglig. Informationen skall vara av hög kvalitet, uppgiftslämnarnas insatser skall inte vara för betungande och informationsinhämtningen skall kunna göras med rimliga arbetsinsatser och kostnader.

Statskontoret skall i en rapport redovisa hur databasen kan byggas upp, vilka metoder för datainsamling som bör användas, vem som skall ha ansvaret för underhåll av databasen samt kostnader för drift och förslag till finansiering. I rapporten skall även redovisas innehållet i databasen med de definitioner som behövs. Om det finns nyckeltal som behöver vidareutvecklas skall dessa också anges. I rapporten skall Statskontoret redovisa sina erfarenheter från utvecklingsarbetet. I en slutredovisning från Statskontoret den 1 maj 2002 skall Statskontoret överlämna en beskrivning av kommunerna med avseende på de nyckeltal som finns i databasen.

## *Inriktning*

Förnyelsearbetet i kommuner och landsting går inte att avgränsa till några få enskilda frågor. Alla förändringar i organisation, styrning, rutiner och arbetssätt kan ses som delar i ett kontinuerligt förnyelsearbete.

I den allmänna debatten brukar frågor som konkurrensutsättning, bolagisering, antalet nämnder och förtroendevalda, insyn, m.m. beskrivas som en del av förnyelsearbetet. Vilka frågor som diskuteras förändras dock över tiden. Under en lågkonjunktur kan budgetkontroll och handlingskraftig styrning bli det centrala i förnyelsearbetet. I en högkonjunktur kan kvalitetsutveckling och serviceförbättringar stå i fokus.

Det är inte möjligt att på vetenskaplig grund precisera hur en idealkommun skall se ut – som har en effektiv organisation, en god demokrati och ett rättssäkert arbetssätt. Därmed går det inte att ange hur nära en verklig kommun ligger i förhållande till en sådan idealkommun. Vad man kan göra är att iaktta vissa faktiska förhållanden och se hur dessa förändras över tiden. Om det är en positiv eller negativ utveckling går inte alltid att säga, det kan bero på vilken referensram som används vid värderingen.

Det är inte möjligt att belysa en komplex och heterogen verksamhet med några få nyckeltal. Det är också svårt att skapa nyckeltal för verksamheter som i grunden inte är mätbara. Vår slutsats är att det behövs uppgifter som belyser olika faktiska förhållanden, grunddata, för att man skall kunna göra analyser av olika slag – för att belysa samband mellan variabler, för att studera hur förändringar sker över tiden eller för att få en helhetsbild över en kommun eller ett landsting. Antalet uppgifter som ingår i uppföljningssystemet måste dock starkt begränsas för att begränsa uppgiftslämnarbördan.

Vilka uppgifter skall då väljas ut för att ingå i ett uppföljningssystem? Det saknas vedertagna metoder för att beskriva så komplexa organisationer som en kommun utgör. Urvalet av uppgifter har därför delvis styrts av tidigare genomförda undersökningar inom respektive område. Delvis har urvalet också styrts av vilka frågor som är i fokus i den aktuella debatten. Några områden har inte kunnat belysas alls eftersom det är svårt att fånga de data som skulle ha behövts. Vissa delar av förnyelsearbetet i kommunerna lämpar sig mer för utvärderande verksamhet än uppföljning via enkäter och offentlig statistik.

Inriktningen har blivit att redovisa vissa beskrivande grunduppgifter i form av nämnder, förvaltningsenheter, förtroendevalda, politiska maktförhållanden, budgetstyrning m.m. som kan ge en viss information men som dock inte är heltäckande. Vi redovisar också ett antal uppgifter om sådan kommunal verksamhet som bedrivs utanför den egentliga förvaltningen, t.ex. i kommunala bolag, kommunalförbund, samverkansorgan m.fl. Däremot redovisar vi inte uppgifter om samhället utanför kommunen, dvs. föreningar, massmedier, partier osv. Det ligger inte i vårt uppdrag.

Det saknas en allmänt accepterad referensmodell för att belysa kommunal demokrati i form av nyckeltal. Den referensmodell som Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS) har utarbetat för värdering av lokal demokrati har inte strikt kunnat följas, bl.a. beroende på svårigheten att fånga de data som behövs i denna modell. Insamlingen av data har därför blivit mer intuitiv än systematisk. Inriktningen är att med ett antal faktauppgifter belysa förhållanden som speglar hur kommuner och landsting använder sin handlingsfrihet inom de ramar som statsmakterna och samhället ger.

Vedertagna metoder för att mäta rättssäkerhet i en kommun saknas. Eventuell användning av rättsstatistik, tillsynsbeslut m.m. måste bygga på så många moment med analys och värdering att det snarare är ett utvärderingsarbete som krävs än en statistisk uppföljning. Vi redovisar dock viss statistik om de beslut som t.ex. JO/JK fattar i fall som rör kommuner och landsting, och som innebär kritik i någon form. Vi vill dock inte beteckna detta som indikatorer för rättssäkerhet. Vi har därför fört samman denna typ av variabler under rubriken Extern och intern granskning.



Det finns flera faktorer som medför att vissa angelägna och intressanta uppgifter inte finns i databasen. Det handlar om:

- uppgiftslämnarbördan,
- personregisterlagen,
- svårighet att hantera vissa typer av information i en strukturerad databas,
- krav på verifierbarhet av de data som lagras,
- svårighet att samla in kvalitativa uppgifter via totalundersökningar,
- grunddata för vissa tidigare gjorda undersökningar som saknas,
- det historiska arvet i form av definitioner, tidsserier m.m.

### *Målgrupper*

Databasen bör i första hand ses som en del i ett nationellt uppföljnings-system av verksamhet i kommuner och landsting, dvs. det är *statsmakternas behov av uppgifter* som motiverar uppbyggnaden av databasen och som bör styra innehållet. Statsmakternas behov är korrekta grunduppgifter om samtliga kommuner och landsting inom ett brett område. Informationen skall vara aktuell och snabbt tillgänglig.

*Forskare* har behov av uppgifter för att kunna relatera sina specialundersökningar om kommuner till vissa bakgrundsvariabler som möjliggör sambandsanalyser. Från våra intervjuer har vi noterat att forskarna vill ha mer uppgifter om sina specialområden men också uppgifter om samhällsförhållandena i stort i kommunerna, t.ex. massmediesituationen. Dessa intressen har varit svåra att tillgodose bl.a. med hänsyn till de restriktioner som ges i vårt uppdrag och hänsynstagande till uppgiftslämnarbördan.

*Allmänhet och massmedier* har behov av enkel tillgång till uppgifter för att kunna delta i samhällsdebatten. Det särskilda krav som ställs från denna typ av användare är att informationen skall vara lätt att tolka utan fackkunskaper. Det finns också en efterfrågan på uppgifter om vissa nyckelpersoner m.m. som vi inte kan tillgodose med hänvisning till personuppgiftslagen.

*Myndigheter och kommuner* har möjligheter att få information om kommunal verksamhet via egna kanaler. Vid intervjuer har dock myndigheter och kommuner redovisat behov av aktuella uppgifter om var i kommunsektorn det pågår utvecklingsarbete av olika slag. Det är dock svårt att ha med dagsaktuella uppgifter i en databas av detta slag.

### *Erfarenheter av liknande arbete*

Det är främst de nordiska länderna som utvecklar särskilda system för uppföljning av den kommunala sektorn. Ansatserna är dock ganska olika beroende på situationen i varje land och vilket politiskt intresse som finns för

sådan uppföljning. I dag finns ingen förebild som Sverige direkt kan ha nytta av i det fortsatta utvecklingsarbetet.

Utvecklingsarbete har i Sverige pågått under drygt tio år för att förbättra uppföljningen av den kommunala sektorn. Erfarenheter från detta arbete är att det är svårt att precisera frågeställningar om vad som skall belysas – och nå konsensus om detta. En annan erfarenhet är att ju mer kommuner och landsting söker egna lösningar för sin verksamhet desto svårare blir det att följa upp den. Vissa beskrivningsmodeller som kunde användas för fem år sedan kan inte användas i dag därför att egna specialanpassade lösningar tagits fram som inte kan jämföras med någon annans.

Via totalundersökningar kan man belysa vissa kvantitativa data som är lätta att precisera. Mer komplicerade kvalitativa frågeställningar, som kräver värderande moment, kan svårligen belysas via enkäter. Intervjuer och utvärderingar baserade på djupstudier i några utvalda kommuner kan vara ett bättre sätt att belysa områden som demokrati, rättssäkerhet m.m.

#### *Innehåll i databasen*

Databasen föreslås innehålla 219 variabler för kommuner och 202 variabler för landsting, inklusive variabler i särskilda register för kommunala företag, nämnder, centrala förvaltningar, kommunalförbund och samverkansorgan. Innehållet har till stor del styrts av vilka uppgifter som tidigare samlats in inom aktuella områden och antalet nya uppgifter har starkt begränsats med hänsyn till uppgiftslämnarbördan.

Flertalet av variablerna är uppgifter om fakta som kan verifieras. Ingen variabel bygger på värdering av någon utomstående. Inga viktningar har skett för att bilda nyckeltal som bygger på många grundvariabler. Databasen är i grunden en samling kommuntabeller där varje variabel belyser ett visst faktiskt förhållande.

I databasen finns uppgifter om enskilda kommuner och landsting samt summauppgifter för länsnivå och nationell nivå. I de fall där detta är relevant kan fördelning på olika typer av kommungrupper göras med de uppgifter som finns i databasen.

Huvudprincipen är att uppgifterna är relaterade till en viss mandatperiod. Vissa uppgifter avses dock att uppdateras årligen. Den pilotdatabas som vi byggt upp under projektarbetet innehåller främst uppgifter avseende innevarande mandatperiod. En begränsad mängd variabler finns även för mandatperioden 1995–1998. Historiska uppgifter i övrigt ingår inte i pilotdatabasen.

### *Insamling av uppgifter*

Insamling av datauppgifter föreslås ske från flera källor men de flesta uppgifterna måste hämtas via enkäter till kommuner och landsting. En större enkät föreslås genomföras året efter ett val och vissa uppdateringar bör där- efter ske årligen. Staten föreslås från Svenska Kommunförbundet ta över ansvaret för insamling av uppgifter om förtroendevalda och denna under- sökning bör utvidgas till att omfatta även förtroendevalda i landsting.

### *Huvudmannaskap*

Vårt huvudalternativ är att SCB föreslås vara huvudman för drift och ut- veckling av databasen. Om regeringen beslutar att inrätta Rådet för kommu- nala jämförelser och analyser<sup>1</sup> bör detta råd vara huvudman för databasen, med tanke på samordningsbehoven. I ett sådant alternativ bör SCB svara för datainsamling och drift enligt ett entreprenadavtal. En huvudman för verk- samheten bör utses så att verksamheten kan starta den 1 juli 2002. Stats- kontoret föreslår att uppföljningssystemet införs från och med år 2003 och att databasen därefter årligen uppdateras.

### *Reglering av verksamheten*

Ingen formell reglering av verksamheten i lag eller förordning bedöms krä- vas. Uppgiftslämnandet föreslås vara frivilligt. Inga sekretessbestämmelser bedöms vara aktuella för verksamheten. Databasen bör tillhandahållas utan kostnad för användarna.

### *Kostnader och finansiering*

Kostnaderna för att underhålla och utveckla databasen kan beräknas till cirka 0,5 miljoner kronor för år 2002, cirka 2 miljoner kronor för år 2003 och cirka 1 miljon kronor för de närmsta åren därefter. Verksamheten inne- bär ett nytt statligt åtagande som förutsätter en finansiering via statsbudge- ten.

### *Tekniska lösningar*

Uppgifterna föreslås vara lagrade i form av kommuntabeller och informa- tionen kodas inte mer än nödvändigt. Ingen egentlig databaslösning i teknisk mening har tillämpats vid uppbyggnad av pilotdatabasen. Enkel tillgång till uppgifterna underlättas av om ett allmänt spritt program som Excel används för datalagring. Databasen skall vara allmänt tillgänglig för kopiering eller utdrag via Internet. Vissa hjälpmedel för att ta ut rapporter, selektera och analysera information behöver finnas. De verktyg som SCB tillhandahåller

---

<sup>1</sup> Se förslag i betänkandet SOU 2001:75.

för Internetbaserad statistik kan tillgodose de grundläggande kraven för denna databas.

#### *Fortsatt utvecklingsarbete*

Databasens innehåll behöver anpassas med hänsyn till efterfrågan och samhällsförändringar. Grunddata som tas fram av offentliga utredningar bör bevaras och göras lätt åtkomliga. Forskarna på området behöver ta fram beskrivningsmodeller som kan användas för en mer systematisk insamling av uppföljningsdata. Befintlig statistik behöver anpassas, främst inom det rättsliga området, efter nya krav på information. Samordning av arbetet med uppföljning av kommuner på nationell nivå är önskvärd och en samordning av arbetet med lokala demokratibokslut är också önskvärd. Uppföljningssystemet bör utvärderas efter något års drift. En större medborgarundersökning, som medger jämförelser mellan kommunerna, bör göras en gång per mandatperiod. Specialundersökningar i form av djupstudier bör samordnas i ett forskningsprogram för att få en helhetsbild av det kommunala förnyelsearbetet

# **1 Bakgrund och uppdrag**

## **1.1 Bakgrund**

Statskontoret fick den 7 maj 1998 i uppdrag av regeringen att, i en första etapp, kartlägga samtliga kommuners och landstings organisations-, styr- och verksamhetsformer samt att föreslå former för ett fortsatt utvecklingsarbete vad gäller nationell uppföljning av förnyelsearbetets effekter på den lokala demokratin och medborgarnas rättssäkerhet. I uppdraget ingick även att peka på behovet av ytterligare forskningsinsatser.

Statskontoret avrapporterade den första etappen genom rapporten Organisations- och verksamhetsformer i kommuner och landsting (Statskontoret 1999:38). För etapp två har Statskontoret fått ett särskilt uppdrag av regeringen.

## **1.2 Uppdrag**

### **1.2.1 Uppdraget**

Regeringen (Justitiedepartementet) har genom beslut den 21 juni 2000 (bilaga 1) gett Statskontoret i uppdrag att föreslå ett system för kontinuerlig uppföljning av väsentliga nyckeltal avseende samtliga kommuner och landsting inom följande områden:

- organisations-, styr- och verksamhetsformer,
- demokrati och rättssäkerhet.

En projektplan skulle lämnas till Justitiedepartementet när erfarenheterna av det inledande arbetet summerats. En sådan projektplan redovisades i december 1999 (PM 2000–12–19).

I uppdraget anges att de väsentliga nyckeltalen skall lagras i en databas som skall vara lättillgänglig. Informationen skall vara av hög kvalitet, uppgiftslämnarnas insatser skall inte vara för betungande och informationsinhämtningen skall kunna göras med rimliga arbetsinsatser och kostnader. Statskontoret skall i en rapport redovisa hur en databas med nyckeltal kan byggas upp, vilka metoder för datainsamling som bör användas, vem som skall ha ansvaret för underhåll av databasen samt kostnader för drift och förslag till finansiering. I rapporten skall även redovisas föreslaget innehåll i databasen i form av avgränsningar, nyckeltal och definitioner. Om det finns nyckeltal som behöver vidareutvecklas skall dessa också anges. I rapporten skall Statskontoret också redovisa sina erfarenheter från utvecklingsarbetet.

Denna rapport utgör den skriftliga redovisning som skulle lämnas till regeringen senast den 1 december 2001. Uppdragsgivaren har dock framfört önskemål om att Statskontoret skall remittera rapporten till en begränsad krets forskare innan den färdigställs. Avrapporteringen skulle därför senareläggas så att synpunkter från denna remissomgång kunde beaktas.

I en slutredovisning från Statskontoret den 1 maj 2002 skall Statskontoret överlämna en beskrivning av kommunerna med avseende på de nyckeltal som föreslås finnas i databasen. Detta kommer att ske genom att en pilotdatabas överlämnas till Justitiedepartementet med de data som är insamlade under projektarbetet, samt vissa sammanställningar grundade på dessa data. Vid detta tillfälle överlämnas också en förteckning med definition av och källa för respektive uppgift. Enligt uppdraget avses sedan databasen löpande uppdateras med början efter de allmänna valen i september år 2002.

## **1.2.2 Avgränsning av uppdraget**

### *Totalundersökning eller kommunpanel*

Enligt uppdraget skall väsentliga nyckeltal för *samtliga* kommuner och landsting samlas i en databas. I uppdraget anges emellertid också att Statskontoret skall överväga om det för vissa nyckeltal räcker med att samla in information från ett representativt urval kommuner (*kommunpanel*).

Vi har valt att enbart ta med sådana data som bygger på *totalundersökningar*. Skälen för detta är följande:

- tekniken med en kommunpanel förutsätter att flera undersökningar görs mot samma kommunpanel. Inrättandet av en kommunpanel enbart för vår undersökning är knappast meningsfullt. Några befogenheter att samordna undersökningar som andra genomför har vi inte.
- det finns ett stort värde att veta vilka kommuner som t.ex. tillåter öppna nämndsammanträden och inte bara att en viss andel kommuner har beslutat om öppna nämndsammanträden,
- möjligheten att undersöka samband mellan variabler underlättas om dataunderlaget är en totalundersökning,
- urvalsundersökningar förutsätter att data vägs samman för att belysa ett visst förhållande på nationell nivå eller i olika kommungrupper. Vägningsmetoden måste anpassas efter syftet med analysen och är därför svår att göra generellt.

Vår bedömning är att inrättande av en eventuell kommunpanel för nationell uppföljning bör göras utifrån ett mer samlat perspektiv som omfattar samtliga områden där staten har ett djupare uppföljningsintresse.

### *Användning av data från urvalsundersökningar som andra gjort*

Merparten av alla undersökningar inom de områden som detta uppdrag omfattar, har gjorts i form av urvalsundersökningar. Nästan alla forskarstudier som gjorts bygger t.ex. på urvalsteknik eftersom det är kostsamt att göra större undersökningar.

Vi har i pilotdatabasen inte tagit med data från urvalsundersökningar även om de är gjorda med vedertagna statistiska metoder. En anledning till detta är svårigheten att få fram grunddata från dessa undersökningar. En annan anledning är att nästan alla undersökningar bygger på *olika* urval, vilket ger en splittrad bild när man sammanställer sådana undersökningar i en databas. I de fall där grunddata finns skulle ganska omfattande bakgrundsbeskrivning krävas, om t.ex. urvalsmetoder, för att data skall kunna tolkas på ett korrekt sätt. En presentation av sådana grunddata i form av kommuntabeller utan ytterligare kommentarer är därför svår att göra.

När vi på dessa grunder inte tar med resultat från urvalsundersökningar innebär detta att vi i praktiken utesluter resultat från nästan all forskning och merparten av de statliga undersökningar som gjorts inom de områden som vi skall studera. Vårt uppdrag är dock att föreslå ett uppföljningssystem med uppgifter om samtliga kommuner och landsting och inte att göra en kunskapssammanställning över de alla undersökningar som gjorts tidigare inom området.

### *Aktuella uppgifter och historiska uppgifter*

Ett uppföljningssystem bör innehålla så aktuella uppgifter som möjligt. Den avvägning vi gjort är att vissa uppgifter bör aktualiseras årligen. Tätare uppdatering är knappast nödvändig eftersom uppföljningssystemet inte kommer att ingå i något operativt system där kravet på aktualitet är stort.

Vi har inte haft i uppdrag att ta fram historiska data i form av längre statistiska serier. Den pilotdatabas som Statskontoret tagit fram innehåller dock vissa lätt tillgängliga uppgifter avseende mandatperioden 1995–1998. I vissa fall, t.ex. avseende valstatistik, finns det dock långa tidsserier som skulle kunna läggas in i en framtida databas.

### *Analys och värdering av insamlad material*

I vårt uppdrag ingår inte att göra *analyser* och *värderingar* grundade på det insamlade datamaterialet. Vi avser dock att lämna en översiktlig beskrivning av de data som vi samlat in i samband med att datamaterialet överlämnas till uppdragsgivaren vid slutredovisningen av detta uppdrag.

### *Databas eller kommuntabeller*

Pilotdatabasen har huvudsakligen byggts upp i form av tabeller. På raderna finns kommuner och landsting och varje kolumn utgör en variabel som innehåller grunddata eller ett nyckeltal. Särskilda register över kommunala företag, nämnder, centrala förvaltningar, kommunalförbund och samverkansorgan finns också. Någon egentlig *databaslösning* i mer teknisk mening har inte konstruerats eftersom en sådan databas skulle innebära att den blev mer svårtillgänglig för mindre avancerade användare.

### *Presentationsteknik*

I uppdraget ingår inte att utveckla ett datatekniskt *presentationsgränssnitt* i form av rapport- och diagramgeneratorer m.m.

### **1.2.3      Arbetssätt**

Inom Statskontoret har utredningsarbetet organiserats i ett projekt. Magnus Svantesson har varit projektledare och Ann-Kajsa Johansson utredare. I arbetet har även Karin Lennartsson och Ulf Andersson deltagit med vissa uppgifter.

Enligt uppdraget skall Statskontoret ha ett nära samarbete med Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och Statistiska centralbyrån (SCB). Dessa organisationer har utsett representanter i en referensgrupp till projektet (se bilaga 3). I referensgruppen har även ingått representanter för Justitie- och Finansdepartementen. Referensgruppen har beretts tillfälle att ge synpunkter på innehållet i denna rapport och vilka uppgifter som bör ingå i uppföljningssystemet. Statskontoret svarar dock för de slutliga avvägningarna.

I uppdraget anges vidare att ett antal seminarier skulle genomföras med forskare och praktiker för att t.ex. precisera avgränsningarna. Vi bedömde dock att det var angeläget att projektgruppen satte sig in i ett antal frågeställningar innan kvalificerade forskare kontaktades. Huvuddelen av forskarkontaktarna har därför skett via intervjuer vartefter arbetet har framskridit.

Vidare anges i uppdraget att Statskontoret skall hämta in erfarenheter från andra departement, myndigheter, organisationer, forskare och eventuellt andra länder avseende framtagande och insamling av liknande nyckeltal. Detta har skett genom studier av rapporter m.m. kompletterat med intervjuer. Vad avser erfarenheter från andra länder har vår undersökning begränsats till Norge, Danmark och Finland.

Uppdraget anger också att någon forskare kan knytas till projektet för att göra en fördjupad analys av något område. Statskontoret har anlitat två fors-



kare vid Uppsala universitet, Ulla Björkman och Bo Wennström, för att göra en analys av rättssäkerhetsbegreppet och möjligheterna att bilda nyckeltal som belyser rättssäkerheten i kommuner och landsting.

### **1.3        Annat utvecklingsarbete som påverkar uppdraget**

#### **1.3.1      Nationell databas för kommunala verksamhetsnyckeltal**

En särskild utredare, stadsdirektören Håkan Sörman, har på regeringens uppdrag redovisat förslag avseende den fortsatta utvecklingen av en databas med nyckeltal för den kommunala verksamheten. Uppdraget har avrapporterats i rapporten [www.kommundatabas.NU](http://www.kommundatabas.NU)! (SOU 2001:75).

Utredaren har lämnat förslag på nyckeltal som rör de kommunala verksamheterna inom barnomsorg, skola, vård och omsorg om äldre och funktionshindrade samt individ- och familjeomsorg. Någon belysning av landstingens verksamhet har inte ingått i uppdraget.

Databasen föreslås innehålla 157 nyckeltal som fördelar sig ungefär lika mellan volym-, ekonomi- och kvalitetsnyckeltal. Nyckeltalen föreslås bli samlade i en databas och vara lätt tillgängliga för alla på Internet utan avgift. Grunddata som ligger till grund för nyckeltalen kommer att finnas tillgängliga för egna bearbetningar. Data om samtliga kommuner kommer att finnas i databasen.

För att leda och ansvara för det fortsatta utvecklingsarbetet med kommundatabasen föreslår utredaren att en ny myndighet inrättas, Rådet för kommunala jämförelser och analyser. Styrelsen skall enligt förslaget utgöras av företrädare för regeringen, sektorsmyndigheter, kommunförbunden, kommuner, landsting, forskare och personer med särskild kompetens inom området. Rådet föreslås ha ett kansli som handhar de verkställande uppgifterna.

Utredarens förslag är av intresse för Statskontorets uppdrag ur flera synpunkter, t.ex. vad gäller frågor om huvudmannaskap, finansiering samt teknikval för lagring och presentation.

#### **1.3.2      Räkenskapssammandraget**

SCB ansvarar för statistiken om kommunernas finanser, vilken omfattar resultat- och balansräkning, finansieringsanalys, drift- och investeringsredovisning samt externa utgifter och inkomster. Räkenskapssammandraget innehåller sammanlagt cirka 2 700 variabler per kommun. Räkenskapssam-

mandragets uppgifter definieras på ett enhetligt sätt och uppgifterna hämtas huvudsakligen direkt från kommunernas bokföring.

Från och med insamlingen år 1999 integrerades vissa uppgifter avseende kostnader för skolan och socialtjänsten i räkenskapssammandraget. Skälet till detta är att få en bättre samordning mellan olika uppgifter och också därigenom förenkla uppgiftslämnandet för kommunerna totalt sett.

Dataunderlaget skall av kommunerna rapporteras till SCB senast den 30 april respektive år. Uppgifterna publiceras successivt från och med mid-sommar på SCB:s hemsida. Delar av materialet publiceras också av Svenska Kommunförbundet (databas på Svenska Kommunförbundets webbplats) samt i skriften ”Vad kostar verksamheten i din kommun?”

Motsvarande uppgiftsinsamling sker avseende ekonomiska uppgifter från landstingen. Bokslutsuppgifter redovisas dels av SCB, dels av Landstingsförbundet.

### **1.3.3 Kommundemokratikommittén**

En parlamentariskt sammansatt kommitté, Kommundemokratikommittén, (dir. 1999:98) har haft i uppdrag att föreslå åtgärder som skall öka medborgarnas möjligheter till insyn och deltagande i den kommunala demokratin samt den kommunala representativa demokratins funktionssätt och former.

Utredningen har på ett antal områden gjort en förtjänstfull belysning av hur demokratiska intressen tillgodosätts i den kommunala verksamheten och det utvecklingsarbete som bedrivs. Det gäller exempelvis lokala demokrati-bokslut och inrättandet av ungdomsråd eller motsvarande. Av intresse är också diskussioner om insyn i entreprenader och kommunala företag, lokala folkomröstningar, utvärdering av kommunaldelsreformen m.m. Överväganden inom dessa områden har haft betydelse för vilka nyckeltal som vi föreslår när det gäller uppföljning av den lokala demokratin.

Kommittén har redovisat två betänkanden till regeringen – Att vara med på riktigt, demokratiutveckling i kommuner och landsting (SOU 2001:48) samt Att tänka efter före, samråd i kommuner och landsting (SOU 2001:89).

### **1.3.4 Förvaltningspolitiska nyckeltal**

Statskontoret har på uppdrag av regeringen utarbetat en modell för hur förvaltningspolitikens genomslag skall följas upp. Uppdraget har avrapporterats i en rapport Förvaltningens utveckling, förvaltningspolitikens genomslag (Statskontoret 2000:43). I rapporten läggs förslag på ett antal indikatorer inom följande områden: effektivitet, rättssäkerhet, demokrati, tillväxt, internationellt samarbete, förvaltningspolitiska medel, organisering, spel-

regler, styrning, personal, IT, FoU, styrmedel och övriga medel. De flesta indikatorerna är inte utformade i detalj.

Uppföljningssystemet är utformat för hela förvaltningen – stat, kommuner och landsting – men i praktiken är tonvikten lagd på den statliga förvaltningen. Uppföljningssystemet föreslås grundas på enkäter till myndigheter, anställda, medborgare/företag och förtroendevalda. I uppföljningssystemet ligger också en årlig uppföljning av t.ex. samtliga kommuners och landstings produktivitet utveckling. Uppföljningssystemet föreslås i andra delar bygga på enkäter till ett urval av kommuner och landsting.

Statskontorets förslag bereds av Justitiedepartementet. Som ett särskilt uppdrag, men knutet till arbetet med att ta fram förvaltningspolitiska nyckeltal, har Statskontoret, i samarbete med Statistiska centralbyrån, fått i uppdrag att genomföra en medborgarundersökning för att ta reda på medborgarnas uppfattning om den offentliga förvaltningen. Medborgarundersökningen skall omfatta sådan offentlig verksamhet som relativt många medborgare har erfarenhet av som exempelvis skatteväsendet, sjukvården och skolan. Cirka 18 000 medborgare tillfrågas. Arbetet skall samordnas med Statskontorets uppdrag att ta fram nyckeltal för kommunalt förnyelsearbete.

Vi har inom Statskontoret haft överläggningar om hur uppdraget med en medborgarundersökning skall samordnas med uppdraget att ta fram nyckeltal för kommunalt förnyelsearbete. Redan tidigt stod det klart att medborgarundersökningen inte skulle kunna spegla läget i enskilda kommuner eftersom urvalet var alltför begränsat. Medborgarundersökningen kommer därför inte att resultera i några kommuntabeller som kan ingå i databasen med nyckeltal för kommunalt förnyelsearbete.

Medborgarundersökningen är upplagd som en attitydundersökning medan databasen för kommunalt förnyelsearbete bygger på grunddata över faktiska iakttagelser som kan verifieras. Det är två helt olika dimensioner som bygger på olika undersökningsmetodik och det går inte att samordna frågor och variabler.

Sammanfattningsvis innebär detta att det varken är möjligt eller kanske önskvärt att samordna de frågor som ställs till medborgarna i medborgarundersökningen med de frågor som ställs till kommuner och landsting för att belysa det kommunala förnyelsearbete. Det är ännu oklart vad som kommer att hända med övriga delar i förslaget till uppföljningssystemet för förvaltningspolitik.

### **1.3.5 Brukarinflytandeutredningen**

I uppdraget för denna utredning anges att Statskontoret skall inhämta erfarenheter rörande nyckeltal för att mäta bl.a. brukarinflytande. Under

utredningsarbetet har regeringen gett statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet i uppdrag att utvärdera hur nuvarande möjligheter till brukarinflytande i Sveriges kommuner och landsting fungerar inom ramen för den representativa demokratin. Utredningsarbetet har avrapporterats genom rapporten Erfarenheter av ett utbrett brukarinflytande. Ansvarig för utvärderingen har varit doktorand Maria Jarl.

Utvärderingen har skett genom att fyra olika former av brukarinflytande har studerats. Dessa former är:

- samråd på institutionsnivå,
- användning av villkorad delegation,
- förekomst av självförvaltningsorgan,
- förekomst av brukarkooperativ.

Dataunderlaget för utvärderingen har inhämtats via en enkät till alla kommuner. Svarsfrekvensen var 82 procent (238 kommuner). Det har dock inte varit möjligt att få tillgång till det dataunderlag som hämtades in i samband med detta arbete. Vi har därför använt den struktur och de data som vi själva samlat in vid en liknande undersökning tidigare.

### **1.3.6 Lokala demokratibokslut**

Våren 1998 startade ett interkommunalt utvecklingsprojekt avseende demokratibokslut. I detta projekt deltog Landstinget i Värmland, Nacka, Örebro och Gävle kommuner samt Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och Novemus vid Örebro universitet. Syftet var att ta fram en modell för demokratibokslut och att undersöka vilken information som behövs för ett sådant bokslut. Utvecklingsprojektet avslutades våren 2001. Några färdiga demokratibokslut för respektive landsting och kommuner har ännu inte redovisats men utvecklingsarbete pågår i andra former. Kommundemokratikommittén har redovisat vissa erfarenheter från arbetet.

Erfarenheterna från projektet synes vara att det är orealistiskt att försöka utveckla en övergripande modell för demokrati-redovisning som passar för samtliga landsting och kommuner. Eftersom problem och åtgärder varierar mellan kommunerna så skiftar också önskemålet om innehållet i en demokrati-redovisning. Det visade sig också vara svårt att enas om entydiga begrepp och definitioner som behövde användas i arbetet. Önskemål om redovisningens struktur och innehåll varierade mellan deltagarna. Synen på demokrati och dess mer konkreta uttryckssätt var också delad, deltagardemokrati kunde t.ex. ställas mot valfrihet.

Det bedömdes dock som möjligt att ha en gemensam kärna i en demokrati-redovisning som flertalet deltagare var intresserade av. Det gäller exempelvis representativitet och förtroendevalda, medborgardeltagande i olika former och olika åtgärder för insyn i den kommunala verksamheten.

Själva utvecklingsarbetet har också varit lärande och samverkan mellan olika kommuner skapade nytänkande och intresse. En annan erfarenhet är att det inte enbart handlar om att skapa nya mått. En viktig uppgift är att skapa överblick och struktur för sådan information som redan finns på olika håll. Men arbetet tar också mycket resurser och tid i anspråk och måste göras i demokratiska former. Sammantaget är slutsatsen att det inledningsvis gäller att koncentrera sig på ett begränsat antal frågor.

Nedan redovisas några exempel på struktur och innehåll i planerade lokala demokratibokslut.

*Landstinget i Värmland* har tagit fram ett första utkast till demokratibokslut. Indikatorerna har sorterats efter den modell som SNS Demokratiråd har använt (redovisas endast sammanfattningsvis här):

- *Medborgarstyrelse* (representativ demokrati, individuellt deltagande och kollektivt deltagande),
- *Handlingskraft* (ansvarsfördelning i organisationen, genomförande av politiska beslut, delegationsregler och ekonomisk situation),
- *Rättssäkerhet* (möjlighet att överklaga beslut, antalet besvär och utgången av dessa, säkerställande av vissa gruppers rättigheter m.m.),
- *Påverkan* (den massmediala situationen och hur medborgarna kanaliserar sina synpunkter på landstingets verksamhet, bl.a. ingår en medborgarenkät till cirka 8 000 invånare i Värmland).

*Nacka kommun* har under flera år arbetat med att ta fram ett demokratibokslut. Kommunen koncentrerar sig på två perspektiv – hur kommunen möter medborgarna och hur medborgarna möter kommunen. Kommunen lägger stor vikt vid rättssäkerhetsaspekterna. I ett första utkast till demokratibokslut görs en uppdelning av indikatorer inom fyra områden:

- *Representativ demokrati* (valdeltagande, förtroendevaldas representativitet, vilka verksamhetsområden de förtroendevalda vill prioritera),
- *Den stora demokratin* (tillgång till kommunala handlingar och deras begriplighet, tillgänglighet för olika grupper, deltagande i Nacka-Dialogen på Internet, ungdoms-, handikapp- och pensionärsråd, öppna nämndsammanträden m.m.),
- *Den lilla demokratin* (användning av kundvalssystem, bemötande inom olika verksamhetsområden, inflytande och rättssäkerhet),
- *Demokratiskt klimat* (medlemskap i partier och organisationer, massmediespeglning, levnadsförhållanden i olika delar av kommunen).

Örebro kommun beslutade redan år 1997 att ett demokratibokslut skulle tas fram. Bakgrunden var antagandet av ett program för demokratiutveckling som kallas för Medborgarnas Örebro. I ett första utkast till demokratibokslut redovisas fyra områden:

- *Den representativa demokratin* (valdeltagande, förtroendevalda per invånare, de politiska partiernas medlemsantal och förekomst av kommundelsnämnder),
- *Kommunfullmäktige* (förtroendeuppdrag, arbetsformer, relationer till medborgare och förvaltning, samhällsklimatet och demokratiska attityder),
- *Medborgarnas inflytande* (påverkan från enskilda och från kollektiv, offentliga handlingars tillgänglighet för olika grupper, öppna nämndsammanträden, brukarråd och kontakter mellan förtroendevalda och medborgare, tillämpning av FN:s barnkonvention,
- *Medborgaranda* (medlemskap i föreningar, förtroende för samhällsinstitutioner, inflytande och delaktighet i skolan).

Det är oklart om fler kommuner och landsting kommer att försöka ta fram demokratibokslut. Enligt uppgift under hand avser dock Svenska Kommunförbundet att ta initiativ som innebär att stimulera utvecklingen genom samarbete. En idé är att ta fram t.ex. uppgifter om val och representativitet m.m. året efter ett val. Året därefter belyses deltagandeformer och året därpå någon annan fråga osv. Då blir arbetet utspritt över flera år, vilket kan underlätta samordningsdiskussioner och metodutveckling.

Det vore bra om det utvecklingsarbete som nu pågår leder fram till en gemensam kärna i boksluten som alla använder sig av. Vi utesluter dock inte att det kan behövas någon form av stimulans eller samordnande initiativ från statsmakterna.

### **1.3.7 SCB – regional portal**

SCB arbetar med att skapa en "Regional portal" på sin webbplats. Avsikten är att ge en bättre och enklare tillgång till statistik med en lokal eller regional indelning. Ambitionen är bl.a. att länka till information som finns på olika håll och därmed ge en överblick över den information som finns.

Att länka information som fysiskt lagras på olika håll kan sägas vara en alternativ metod som minskar behovet av en särskild databas med uppgifter om kommunerna. Merparten av det mer grundläggande arbetet – att definiera variabler, skicka ut enkäter, göra kvalitetskontroller m.m. är dock oförändrat även med denna teknik. Länkningsteknik medför att det krävs överenskommelser om hur olika informationsägare skall underhålla sina system.

Problem kan t.ex. uppstå om förvaltningen av ett system brister hos någon av informationsägarna. En fördel med länkningsteknik är dock att rättelser och uppdatering med nya data kan slå igenom snabbare än när data fysiskt måste överföras mellan två databaser.

Det skulle vara möjligt att använda en teknik med informationslänkning för den databas som denna utredning föreslår. Om fördelarna överväger nackdelarna beror litet på vem som utses som huvudman och hur villiga andra informationsägare är att ingå i ett system med länkad information. Om tekniken kan användas så ökar dock möjligheten att utveckla innehållet och förbättra aktualiteten.





## 2 Inriktning och avgränsning

De grundläggande värdena för en förvaltning brukar beskrivas som effektivitet, demokrati och rättssäkerhet. Utgångspunkten för uppdraget är att belysa förnyelsearbetet i kommuner och landsting genom uppföljning av organisation, styrsystem, verksamhetsformer, demokrati och rättssäkerhet.

Mycket arbete har lagts ned på att följa upp effektiviteten i termer av det resultat som verksamheten leder till. Förklaringsfaktorerna till varför resultatet varierar, mellan organisationer och från tid till annan, har studerats och det finns en betydande kunskap om detta. Ledarskap och styrsystem brukar framhållas som de viktigaste faktorerna. Samtidigt finns det knappast ett entydigt facit på hur ledarskap skall bedrivas och styrsystem utformas.

Vad gäller demokrati finns en omfattande forskning men inte heller här finns ett entydigt svar på hur den västerländska formen av demokrati kan utvecklas framöver. På detta område är traditionen att mäta och följa upp utvecklingen med nyckeltal mindre utvecklad än vad gäller effektivitet.

På rättssäkerhetsområdet gäller detta i än högre utsträckning. Definitioner och utvärderingsinstrument är mindre väl utvecklade. Rättssäkerhet i kommunal förvaltning har oftast begränsats till att belysa enskilda avgränsade frågor snarare än ett helhetsperspektiv.

Förnyelsearbetet i kommuner och landsting går inte att avgränsa till några få enskilda åtgärder som kan följas upp i detalj. Alla förändringar i organisation, styrning, rutiner och arbetssätt kan ses som delar i kontinuerligt förnyelsearbete. Vad som är förnyelse kan också diskuteras. En förändring kan t.ex. innebära en återgång till tidigare arbetssätt. Förändringar i en verksamhet behöver heller inte bero på en medveten styrning eller en plan – de kan bero på en spontan utveckling som kanske varken är planerad eller önskad. Även detta är dock, med vår definition, en del av förnyelsearbetet.

I den allmänna debatten brukar frågor som konkurrensutsättning, bolagisering, färre nämnder och förtroendevalda, ökad insyn, bättre service m.m. beskrivas som en del av förnyelsearbetet. Vilka frågor som diskuteras förändras dock över tiden. Under en lågkonjunktur kan budgetkontroll och handlingskraftig styrning bli det centrala i förnyelsearbetet. I en högkonjunktur kan kvalitetsutveckling och serviceförbättringar stå i fokus.

Det är inte möjligt att på vetenskaplig grund precisera hur en idealkommun skall se ut – som har en effektiv organisation, en god demokrati och ett rättssäkert arbetssätt. Därmed går det inte att ange hur nära en verklig kommun ligger i förhållande till en sådan idealkommun. Vad man kan göra är att iaktta vissa faktiska förhållande och se hur dessa förändras över tiden. Om

det är en positiv eller negativ utveckling går inte alltid att säga eftersom referensramen är beroende av politiska utgångspunkter.

## 2.1 Grunddata och nyckeltal

Det är svårt att skapa nyckeltal för verksamheter som i grunden inte är mätbara. Inriktningen har därför blivit att belysa förnyelsearbetet i kommuner och landsting genom att registrera information om ett större antal faktiska förhållanden snarare än att ta fram några få nyckeltal som bygger på mätningar i några punkter eller sammanvägningar av många gjorda iakttagelser i ett konstruerat mått. Genom att redovisa ett större antal grunddata i stället för några få nyckeltal kan sambandsanalyser av många olika slag göras med de grunddata som finns.

*Vad är ett nyckeltal?*

Mer strikt används begreppet nyckeltal för att beteckna en uppgift som ger en sammanfattande belysning av ett visst förhållande, t.ex. antal förtroendevalda per 1 000 invånare. Nyckeltalet utgörs i dessa fall av en beräkning med två eller fler grundvariabler som sätts in i en formel. Grunddata måste därmed vara kvantifierbara storheter.

I ekonomiska eller tekniska sammanhang är det ofta lätt att bilda nyckeltal. Vissa förhållanden kan beskrivas i förhållande till en mätskala (t.ex. kronor eller kilo) där en variabel kan anta olika värden. Däremot är det svårare att bilda nyckeltal som belyser demokrati, insyn, styrsystem m.m. Detta beror på att grunddata som belyser ett visst förhållande ofta är i form av typ förekomst/ej förekomst eller i form av beskrivande text. Även om data omvandlas till numeriska variabler går det inte alltid att bilda meningsfulla nyckeltal. Grunden för att skapa nyckeltal är att det finns mätbara variabler som kan anta olika värden på en glidande skala.

Nyckeltal kan också vara centrala fakta som belyser en verksamhet där de mest intressanta uppgifterna ur en stor informationsmängd har lyfts fram.

Bra nyckeltal skall:

- bygga på underlag som går att ta fram med rimlig ansträngning,
- vara väsentliga, relevanta och valida,
- vara väl definierade i vad de mäter,
- bygga på observationer som kan kontrolleras,
- vara hållbara över tid,
- vara enkla att förstå,
- visa olika aspekter av en verksamhet,
- inte kunna manipuleras.

Vi använder begreppet variabel som ett samlingsnamn för data som beskriver olika förhållanden – i form av grunddata eller i form av nyckeltal. Merparten av de variabler som finns i databasen är av typ grunddata. Utifrån dessa grunddata kan ett stort antal nyckeltal skapas genom att t.ex. analysera samband mellan två eller flera variabler.

Nyckeltal kan användas för att göra jämförelser:

- över tiden,
- mellan kommuner/landsting nationellt,
- mellan kommuner/landsting internationellt,
- mellan verksamheter inom en kommun eller inom ett landsting.

Vårt arbete har i första hand tagit sikte på de två först nämnda jämförelsemöjligheterna. Nyckeltal för ekonomi och verksamhet används ofta för benchmarking, som underlag för beslut om statsbidrag m.m. När det gäller variabler som beskriver organisation, demokrati m.m. så används dessa uppgifter normalt inte som underlag för operativa beslut. Uppgifterna inom dessa områden används för att stimulera samhällsdebatten och för kunskapsuppbyggnad och forskning.

#### *Statskontorets inriktning av arbetet*

I uppdraget till Statskontoret anges att vi skall föreslå ett system för kontinuerlig uppföljning av *väsentliga nyckeltal* avseende samtliga kommuner och landsting. För att skapa ett nyckeltal krävs *grunddata* som representerar en iakttagelse av något faktiskt förhållande. Därutöver krävs att man identifierar *analysens inriktning* som anger vad man vill spegla med nyckeltalet – ett tillstånd, en trend eller viss grad av måluppfyllelse.

De allra flesta variablerna i vår databas utgörs av grunddata i någon form – t.ex. vilka kommuner som har ett ungdomsråd.

I vissa fall går det att bilda ett *nyckeltal på kommunal nivå* – t.ex. andel förtröendevalda per 1 000 invånare eller andel kvinnor i fullmäktige. Det är emellertid i relativt få fall som vi har sådana nyckeltal som kan redovisas för samtliga kommuner.

Vi har också *nyckeltal på nationell nivå*. Antal kommuner som har ett ungdomsråd kan sägas vara ett enkelt nyckeltal på nationell nivå. Skall man belysa styrning, medborgarinflytande m.m. är det ofta uppgifter av typ andel kommuner som har eller inte har en viss egenskap som är av intresse. Vi har i pilotdatabasen summeringsrader som anger antal eller andel för samtliga kommuner eller samtliga landsting i de fall där detta är relevant.

*Nyckeltal som beskriver samband* mellan variabler finns inte i pilotdatabasen. Vilka kommuner som har ett ungdomsråd kan t.ex. sättas i relation till andelen unga i kommunen, typ av kommun, politisk majoritet i kommunen, om det finns någon annan inflytandeform som fyller samma funktion osv. Vi skulle kunna ange sådana nyckeltal men då skulle antalet variabler i databasen mångdubblas. Några nyckeltal skulle kunna väljas ut men här är det svårt att förutse vilka analyser som är *väsentliga* (refererande till uppdragets formulering). Olika användare kan ha olika intressen med analysen.

Vi har därför inte tagit med några nyckeltal som bildas genom sambandsanalyser på nationell nivå. Denna typ av sambandsanalyser går relativt lätt att göra med statistiska metoder. Användaren kan beräkna olika nyckeltal beroende på vilken analys man vill göra.

Till viss del har vi alltså frångått det som anges i uppdraget – att redovisa väsentliga nyckeltal. Genom att redovisa grunddata i stället för nyckeltal öppnar vi för många olika analyser samtidigt som enklare beräkningsarbete överläts till användaren. Även om vi därmed inte håller oss strikt till uppdraget så anser vi att redovisning av grunddata ger en större flexibilitet i möjligheten att göra analyser av materialet.

## **2.2 Områden som skall belysas**

Avgränsningen till *nyckeltalsområden* anges i uppdraget men vissa gränsdragningsfrågor kan aktualiseras. Personalstatistik, resursfördelning och ekonomisk information är exempel på områden som inte behöver belysas närmare i detta uppdrag. För att bygga upp vissa nyckeltal kan dock några uppgifter av detta slag behöva användas.

Redovisning av variabler vad gäller *organisations-, styr- och verksamhetsformer* följer i stort sett det upplägg som presenterades i Statskontorets rapport 1999:38. Vid denna undersökning kunde flera nyckeltal inte redovisas på grund av bristande tillgång till data. Vissa uppgifter har därför samlats in för att komplettera datamaterialet. Samtidigt har utvecklingen inneburit att framför allt kommunerna blivit mer heterogena i dessa avseenden. Tidigare använda beskrivningsmodeller är därför inte alltid tillämpliga nu, vilket försvårat arbetet inom detta område.

Uppgifterna i databasen avseende *demokrati* (val, medborgarinflytande, insyn m.m.) innehåller ett relativt stort antal variabler. Någon mer strikt modell för att beskriva demokratiområdet har inte använts. Det är naturligt att innehållet har färgats av nu aktuella frågor och att detta om några år kan tyckas mindre relevant. Samtidigt är det svårt att skapa en mer tidlös beskrivningsmodell eftersom det behövs mer forskning och diskussion om hur en sådan modell i så fall skall utformas.

Vi har inte kunnat presentera en samlad syn på hur *rätts säkerheten* i kommunerna skall belysas med variabler och nyckeltal. Vi redovisar vissa uppgifter som kan vara av intresse för en allmän belysning av rättsvårdande myndigheters beslutsfattande gentemot kommuner och landsting. Det går däremot inte att påstå att dessa uppgifter skulle vara indikatorer för rätts säkerheten i enskilda kommuner. Vår bedömning är att det krävs särskilda studier som baseras på djupgående analyser för att ta fram sådana indikatorer.

## 2.2.1 Organisation

Det saknas vedertagna metoder för att beskriva så komplexa organisationer som en kommun utgör. Det krävs också en stor mängd data samt en värdering av dessa data för att beskriva t.ex. decentraliseringsgraden i form av nyckeltal. Vi kan därför inte redovisa annat än vissa beskrivande uppgifter i form av nämnder, förvaltningsenheter osv.

### *Begreppet organisation*

Organisationsbegreppet används här i snäv bemärkelse eftersom uppdraget skiljer på organisation, styrformer och verksamhetsformer.

Organisation kan ses som ett sätt att fördela den totala verksamhetens uppgifter i enheter med viss beslutskapacitet och vissa resurser för den verksamhet som skall bedrivas. Vanligen sker detta med en hierarkisk indelning där det finns klara skiljelinjer mellan över- och underordnade nivåer.

### *Organisationsprinciper*

Kommuner och landsting har sedan början av 1990-talet stor frihet att organisera sin verksamhet i enlighet med det behov som finns och de principer som man finner vara bäst för verksamheten. Det som krävs är en styrelse med vissa övergripande uppgifter (kommunstyrelse eller landstingsstyrelse) samt av fullmäktige utsedda revisorer. Därutöver krävs för kommunernas del att de har en valnämnd (gäller inte landsting). Övrig verksamhet kan organiseras fritt.

När kommunerna fick större frihet att utforma sin egen organisation utkristalliserade sig några *principer för uppbyggnaden* av organisationen, t.ex. sektoriell organisation, geografisk organisation eller målgruppsorganisation. Därefter har utvecklingen gått mot att en mer specialanpassad lösning för varje kommun tillämpas. Det kan t.ex. vara en kombination av sektoriell och geografisk organisation.

Varje kommuns organisation kan naturligtvis beskrivas i ord och bild men det är svårt att klassa en sådan organisation i någon kategori efter vilken princip organisationen är uppbyggd. Vi har därför avstått från att i pilot-databasen ha med uppgifter som belyser vilken organisationsprincip som varit utgångspunkten. En sådan klassificering skulle med rätta kunna ifrågasättas. Vad gäller landstingen är situationen likartad även om variationen är mindre. Vi har därför med uppgifter om huvudsaklig organisationsprincip.

En organisation kan också beskrivas i strukturella termer – *bredd, djup, funktionella inslag, chefstäthet, förnyelsehastighet* m.m. Det är dock svårt att göra en strukturerad beskrivning av en kommuns organisation som ger en bra bild av såväl Stockholms som Nykvarns organisationer. Det krävs också relativt mycket grunddata för att kunna göra även en enkel beskrivning.

#### *Politisk organisation*

I en kommun finns det en organisation av det politiska beslutsfattandet som utgörs av beslutande eller beredande organ. I databasen finns uppgifter om vilka sådana politiska organ som finns. Däremot finns inte uppgifter om vilken ansvarsfördelning som mer exakt råder mellan dessa politiska organ. Det skulle fordras ett stort arbete i varje kommun för att lämna sådana uppgifter. Det finns knappast heller möjlighet att beskriva detta på ett enhetligt och översiktligt sätt i en databas.

Den politiska beslutande organisationen utgörs av nämnder (vid sidan av fullmäktige). Nämndernas ansvarsområde kan klassas på olika sätt. Senast har Svenska Kommunförbundet klassat nämnderna med utgångspunkt i den verksamhetsindelning som används i normalkontoplanen för kommunernas externa redovisning (Kommun-Bas 98). Nämnderna och deras klassificering återfinns i ett särskilt nämndregister i databasen.

Det finns svårigheter att göra en heltäckande beskrivning av hur kommunen samarbetar med olika medborgargrupper eftersom gränsen mellan mera fasta och etablerade samverkansgrupper och mindre formella möten mellan politiker och olika medborgargrupper är svår att dra. Det kan finnas mer formella samarbetsorgan av typ ungdomsråd, medborgarpanel, samverkansgrupper med näringslivet m.m. Vissa uppgifter över dessa finns i databasen. Däremot finns ingen bedömning av hur aktiva eller inflytelserika dessa grupper är. Svårigheten ligger bl.a. i vem som i så fall skulle bedöma detta.

#### *Förvaltningsorganisation*

I en kommun finns förvaltningsenheter till vilka tjänstemännen är kopplade. Tjänstemän i dessa förvaltningsenheter kan ha vissa beslutsbefogenheter och förvaltningarna svarar också för den s.k. faktiska verksamheten som består i att undervisa skolbarn, köra buss osv. Vi har samlat in uppgifter om vilka

centrala förvaltningar som finns av olika typer (staber och centrala enheter) men vi har inte samlat in uppgifter om alla enheter i form av skolor, institutioner eller serviceenheter. Behovet av en sådan komplett förteckning har vägts mot uppgiftslämnarbördan, vilket gjort att vi har avstått från en sådan insamling. Behovet av att ha en sådan sammanställning på nationell nivå är också liten.

### *Kopplingar mellan politisk organisation och förvaltning*

En politisk beslutsnivå kan vara kopplad till en viss förvaltning och bildar därmed en kommunal myndighet. Det är den vanligast förekommande lösningen. Enligt vår tidigare undersökning<sup>2</sup> har knappt hälften av kommunerna en organisation som innebär att varje nämnd har en egen förvaltning. Motsatsen kan också gälla, dvs. förvaltningsorganisationen överensstämmer ej med den politiska organisationen i nämnder. Enligt vår tidigare undersökning hade cirka 11 procent av kommunerna en organisation där ingen nämnd hade en egen förvaltning. Mellanformer kan dessutom finnas där speciallösningar har gjorts för olika typer av verksamheter.

Vi har i databasen inte några uppgifter om hur den politiska organisationen är kopplad till förvaltningsorganisationen. Det skulle bli en komplex struktur och en uppgiftslämnarinsats som inte står i proportion till en tydlig efterfrågan på sådan information. Behovet av att ha en sådan sammanställning på nationell nivå är också liten.

## **2.2.2 Styrformer**

Styrningen av kommunernas verksamhet är komplex och data om hur styrningen går till är svårfångade. Att belysa styrningen lämpar sig mer för utvärderande verksamhet än uppföljning via nyckeltal.

Vi har i förslaget till uppföljningssystem tagit med ett antal uppgifter om politiska maktförhållanden och budgetstyrning m.m. som kan ge en viss information men som dock inte är heltäckande.

### *Politisk styrning*

Inom ramen för de lagar och styrsystem som statsmakterna beslutar om omfattar det politiska beslutsfattandet all verksamhet som bedrivs av en kommun eller ett landsting. Även där beslutsfattandet i en viss fråga är delegerat till en tjänsteman har den politiska ledningen ansvaret för verksamheten och kan återta delegationen.

---

<sup>2</sup> Statskontorets rapport 1999:38, s. 55.

Att beskriva hur beslutsfattandet går till och vilka majoriteter som styr i en kommun eller ett landsting är inte enkelt. Vad vi kan redovisa är hur de politiska partierna är representerade i fullmäktige. Att beskriva vilken politisk konstellation som styr kommunen är däremot betydligt svårare. Vi har arbetat med två begrepp – teoretisk majoritet och faktisk majoritet. I praktiken finns det situationer där det finns en varierande eller en oklar majoritet.

Den *teoretiska majoriteten* beräknas utifrån en traditionell blockmodell där socialistisk majoritet antas råda om s och v har majoritet i fullmäktige. Borgerlig majoritet antas råda där c, fp, kd och m tillsammans har majoritet. När inget block har majoritet finns någon typ av vågmästarställning hos mp eller något lokalt parti. En sådan klassificering kan göras matematiskt och behöver inte ha något med den faktiska majoriteten att göra. Uppgiften finns endast med för att jämförelser skall kunna göras med andra uppgifter som speglar maktförhållanden i kommunen.

Den *faktiska majoriteten* formas genom ett politiskt samarbete som antingen är överenskommet eller växer fram genom de beslut man fattar. De uppgifter som vi har om den faktiska majoriteten baseras på uppgifter från kommunerna om vilka partier som kommunen själv anser ingår i den politiska majoriteten vid en viss tidpunkt. Utifrån dessa uppgifter har vi sedan gjort en klassificering. Denna majoritet kan dock ändras från tid till annan och från fråga till fråga. Uppgiften måste därför användas med försiktighet.

I facknämnderna kan också olika majoriteter råda beroende på vilka partier som har intressegemenskap i de frågor som nämnden behandlar. Om detta har vi inga uppgifter.

För att belysa de politiska maktförhållandena har vi också uppgifter om vilket parti som har ordförandeposten i fullmäktige och styrelse samt huruvida posten innehas av en man eller en kvinna.

Som en gemensam beteckning på alla organ som besätts av förtroendevalda använder vi begreppet politiska organ. Kommunallagen skiljer på verkställande organ (nämnder) och icke verkställande organ (fullmäktige). Det kan finnas utskott och beredningar under dessa organ som bereder ärenden men som inte har verkställande eller beslutande mandat. Vi har i pilot-databasen tagit med uppgifter om huruvida det finns sådana utskott eller beredningar.

#### *Styrsystem i övrigt*

Hur styrs en kommun eller ett landsting? Det finns i kommunallagen och andra lagar bestämmelser som anger hur beslut skall fattas, på vilken nivå de skall fattas och i vissa fall med direktiv om vilka beredningsprocesser som skall föregå beslutsfattandet. Det finns också regler om revision och



beviljande av ansvarsfrihet. I förvaltningslag och speciallagstiftning finns regler om hur ärenden skall hanteras. Dessa regler kan förändras av statsmakterna och större eller mindre förändringar sker varje år.

Vi har inte haft inriktningen att försöka spegla hur det generella regelverket förändras eller efterlevs. I stället har ambitionen varit att försöka beskriva hur kommunen styr sin verksamhet inom de områden där kommunen har en handlingsfrihet. Möjligheterna till en sådan belysning är dock begränsade eftersom interna styrsystem ofta består av praxis, detaljregler och personberoende faktorer som inte är lätt att beskriva på en mer övergripande nivå.

De allra flesta beslut i den offentliga sektorn fattas inte av ett politiskt organ utan av tjänstemän eller i några fall av bolag eller brukare. Vilken *decentraliseringsgrad* som gäller kan vara en aspekt på styrsystemet som är värd att undersöka. Inom en och samma kommun kan man dock ha långt decentraliserade beslut inom ett område och motsatsen inom ett annat område. Det skulle därför krävas många indikatorer för att belysa beslutsstrukturen och graden av decentralisering. Det har gjorts försök att kartlägga beslutsnivån inom ett visst verksamhetsområde, t.ex. skola, men de praktiska svårigheterna att beskriva detta har visat sig vara alltför stora. Möjligen kan man via en specialundersökning fånga uppgifter om var i organisationen ett visst beslut fattas och vilka styrsystem som är aktuella i det enskilda fallet. Mängden områden och svårigheten att dokumentera beslutsprocesserna har lett till att vi inte kunnat belysa var i organisationen olika beslut fattas.

*Budgetprocessen* är ett av de starkaste styrsystemen. Olika metoder finns i teorin – ”bottom-up”, ”top-down”, ”nollbas” m.fl. – men i praktiken är det ofta en kombination av styrsystem eller en egen variant. Det är svårt att göra en klassificering av budgetprocessen där data kan fångas via enkäter. Det krävs en särskild utvärdering som görs av en fristående bedömare i varje enskilt fall. Denna typ av undersökningar är dock alltför resurskrävande för att göras inom ramen för detta arbete.

En annan form av styrsystem är att skilja ”beställansvar” från ”utföransvar”. Mer renodlade sådana modeller finns främst inom landstingsområdet och förekomsten av sådan styrning belyses i databasen. I kommunerna är dock denna modell mindre använd och oftast då inte i renodlad form så att det går att göra en tydlig klassificering. På kommunområdet har vi därför inte uppgifter om detta i databasen.

Till styrsystemet hör också *regelverket* för den interna verksamheten – hur utvecklat detta är, om det efterlevs osv. Enkla mått om förekomst av handböcker eller antalet interna cirkulär eller liknande säger dock ganska litet om man inte också gör en kvalitativ bedömning av innehållet.

Till styrsystemet kan också räknas *utnämningmakten* (rekryteringar, befordringar m.m.) och *kompetensutvecklingen*. Användningen av "human-kapitalet" och kompetensutvecklingen blir alltmer viktiga instrument för styrning. Personalbokslut kan ge viktiga uppgifter inom detta område men det är ännu ganska ovanligt att sådana upprättas. Inom ramen för vårt uppdrag är det knappast möjligt att fånga motsvarande data.

I större organisationer blir det allt vanligare att man styr mindre med regler och mer med *utvecklingsarbete*. Genom att förmedla tankar från ledningen till alla i organisationen, och pröva hur de kan förverkligas, kan man styra om en verksamhet snabbare än vad som kan göras med hårdare metoder. Det är dock mycket svårt att mäta sådant utvecklingsarbete.

Det finns alltså många delar i styrsystemet som vi inte just nu kan beskriva på ett enhetligt sätt. De uppgifter vi har i databasen är hänförliga till en del av ekonomistyrningsystemet – huruvida varje nämnd upprättar egen resultat- och balansräkning och huruvida över- eller underskott för en viss nämnd balanseras till nästkommande år.

Vi har tagit med uppgifter om kommunen eller landstinget fått bidrag via de s.k. kommun- och bostadsakuterna. Anledningen till detta är att det i samband med dessa bidrag ställs villkor som påverkar styrningen av kommunen. Det kan t.ex. handla om avveckling av kostnader eller andra krav från staten på kommunens ekonomiska skötsel. Däremot har vi inte tagit med andra bidrag som ges till vissa kommuner för visst ändamål.

### **2.2.3 Verksamhetsformer**

Vi redovisar ett antal uppgifter om sådan kommunal verksamhet som bedrivs utanför den egentliga förvaltningen, t.ex. kommunala bolag, kommunalförbund, gemensamma nämnder, samverkansorgan m.fl.

Begreppet verksamhetsform torde oftast förknippas med frågan om verksamheten bedrivs i förvaltningsform eller i annan juridisk form. Andra juridiska former kan vara kommunalförbund eller privaträttsliga former som aktiebolag, ekonomisk förening, ideell förening eller stiftelse.

Kommunal verksamhet kan bedrivas i privaträttslig form via ett företag som kommunen äger eller har bestämmanderätt över. Men verksamheten kan också via avtal läggas ut på ett företag som helt har privata ägare. Det finns dock en laglig begränsning för vilken verksamhet som kan bedrivas i privaträttslig form. Verksamhet som inkluderar myndighetsutövning får inte utan särskilt lagstöd läggas ut på ett företag – oavsett om företaget är ägt av kommunen eller ej.

Vi har i databasen uppgifter om kommunalförbund och ”majoritetsägda” kommunala företag i olika former. Vi har dock inte av SCB fått tillgång till uppgifter om minoritetsägda kommunala företag, sådana uppgifter lämnas bara ut i sammanställd form.

Vi har också uppgifter om hur stor del av verksamheten som är utlagd på entreprenad inom vissa områden. Någon heltäckande beskrivning inom detta område är det emellertid inte fråga om. Med tanke på alla de olika verksamheter som en kommun bedriver är det knappast möjligt att göra en sådan belysning. Det är också svårigheter att via den ekonomiska redovisningen fånga sådana uppgifter eftersom redovisningspraxis skiljer sig åt och det dessutom finns flera metodproblem att lösa.

#### **2.2.4 Demokrati**

Det saknas en grundläggande referensmodell för att belysa kommunal demokrati i form av nyckeltal. Insamlingen av data har därför blivit mer intuitiv än systematisk.

Uppdraget innebär att vi inte belyser vilka förändringar som varje år görs i de grundläggande styrsystemen som reglerar kommunernas verksamhet. Vi har heller inte i uppdrag att spegla samhällsförändringar avseende massmedier, politiska partiers arbete m.m.

Inriktningen har blivit att med ett antal faktauppgifter belysa förhållanden som speglar hur kommunen använder sin handlingsfrihet inom de ramar som statsmakter och samhälle ger. De uppgifter som nu samlats in är tidsberoende och kan behöva anpassas efter samhällsdebatten om kommunala demokratifrågor.

##### *Demokratibegreppet*

Demokrati står för folkstyre. Om detta råder enighet men åsikterna kan variera om vilka förutsättningar som skall vara uppfyllda för att demokrati skall sägas råda i ett land. Grundläggande förutsättningar anses dock av de flesta vara:

- allmän och lika rösträtt,
- vida valbarhetsvillkor,
- yttrandefrihet,
- organisationsfrihet, och
- fungerande rättsordning.

I den svenska modellen är den representativa demokratin grunden. Beslut skall fattas enligt majoritetsprincipen men det skall också finnas skydd för övergrepp mot minoriteten. En del i detta skydd är att sprida beslutsfattandet

på två nivåer, riksdag/regering samt kommuner. En annan del är att ha många vägar för inflytande – en pluralistisk demokrati.

### *Förändringar i konstitutionella och lagliga förutsättningar studeras ej*

Vår uppgift är att skapa nyckeltal som kan belysa hur den kommunala demokratin utvecklas eller förändras. Förutsättningarna för den kommunala demokratin – institutioner, val, beslutandeformer, insynsregler, rättsordning m.m. beslutas av statsmakterna och är lika för alla kommuner.

Statsmakterna kan besluta om förändringar som ökar eller minskar det kommunala självstyret, påverkar valförfarande, ökar insynen eller något annat som hör till förutsättningarna för en kommuns agerande i demokrati-frågor. Under det senaste årtiondet har ganska betydande förändringar skett i dessa regelsystem. Vi har dock inte uppfattat att det är vår uppgift att beskriva denna process i form av nyckeltal eller att värdera eller mäta om statsmakternas beslutsfattande härvidlag utvecklar den kommunala demokratin eller motsatsen.

### *Omvärldsförändringar skapar nya förutsättningar för demokratiska processer*

Med omvärldsförändringar menar vi här sådana förändringar som sker i samhället och som inte är direkt påverkbara av kommunen.

Massmediesituationen har förändrats ganska snabbt liksom folkrörelsernas förankring i samhället. Partierna, deras medlemsantal och arbetssätt förändras. Befolkningsförändringar sker som ändrar relationen mellan gamla och unga, svenskar och invandrare. Konjunktur, marknad och den ekonomiska situationen för enskilda kommuner förändras.

Dessa omvärldsförändringar påverkar de demokratiska processer som en kommun arbetar med. De forskare som vi har diskuterat metodfrågor med menar att den kommunala demokratis processer har så nära kopplingar till bl.a. partier, folkrörelser och massmedier att det är nödvändigt att belysa hur situationen är i varje kommun om analyser och värderingar skall kunna göras. Vi instämmer i detta men vi har ändå avstått från att ta med sådana uppgifter i databasen. Anledningarna till detta är flera:

- vårt uppdrag är att belysa kommuner och landsting och inte samhället i stort,
- det är svårt att få fram uppgifter om samhällsförändringar om man ställer kravet att uppgifterna skall vara nedbrutna på kommunal nivå och heltäckande för samtliga kommuner,

- vad gäller partier – t.ex. uppgifter om medlemsantal, social representativitet, arbetssätt, m.m. – så bör statliga myndigheter vara restriktiva med uppgiftsinsamlingar som kan uppfattas som en granskning.

Vi har i stället inriktat oss på att försöka belysa de demokratiska processerna i varje kommun eller landsting. Man kan dock inte mäta demokratiska processer med något mekaniskt förfarande. Var och en kan göra en värdering utifrån en referensram om vad som är bra eller dåliga demokratiska processer och vad som är viktigt och mindre viktigt. Även om samma referensram används så kan två personer göra olika bedömningar.

Vår bedömning är att databasen inte skall innehålla några uppgifter som värderar den kommunala demokratin. Däremot kan den innehålla uppgifter om faktiska förhållanden som kan vara ett underlag för en sådan värdering. Urvalet av vilka faktiska förhållanden som tas med i en sådan redovisning bör helst relateras till en referensram avseende vilka demokratiska processer som är viktiga i en kommun. Valet av en sådan referensram innebär en värdering i sig och speglar synen på vad som är demokratins kärna.

#### *Referensram och demokratimodell*

Demokratiforskare använder olika modeller när man analyserar demokratiska processer. Eftersom ämnet demokrati är så vitt så specialiserar sig ofta forskare på vissa aspekter som representativitet, medborgarinflytande i beslutsprocesser eller något annat. Det finns få ansatser där man värderar alla demokratiaspekter på ett mer systematiskt sätt. Om man därtill har kravet att den heltäckande demokratimodellen skall vara speciellt anpassad för att belysa svenska kommunala demokratifrågor finns egentligen bara en modell som mer allmänt refereras till. Denna modell är utarbetad av SNS demokratiråd.

Utgångspunkten i SNS modell är ett ideal om en handlingskraftig, demokratisk rättsstat. Utifrån dessa tre grundvärden har ett antal indikatorer tagits fram. Indikatorerna analyserar förhållandena med hjälp av två huvudmetoder: dels jämförs de faktiska förhållandena med de demokratiskt ideala förhållandena, dels analyseras utvecklingen över tid.

I 1997 års rapport från Demokratirådet undersöktes demokratin i kommunerna. Indikatorerna bröts då ner i ett antal konkreta och för detta ändamål lämpliga variabler, vilka skulle kunna mätas var för sig.

- *Medborgarstyrelse* (kontroll över dagordningen, upplyst förståelse och det offentliga rummet, effektivt deltagande, jämlikhet i beslut och medborgerlig tolerans).

Kontrollen över dagordningen mättes i medborgarnas möjlighet att föra fram frågor, fullmäktigsammanträdenas frekvens och längd, fullmäktigledamöternas initiativkraft och folkinitiativets förekomst och resultat. Den upplysta förståelsen mättes i spridning av mass- och etermedier, biblioteksresurser, webbplatser, förekomst av öppna sammanträden och utsändning av sammanträden i massmedier. Effektivt deltagande mättes i valdeltagande, partimedlemskap, föreningsmedlemskap samt förekomst av studiecirklar, byalag och lokala styrelser. Jämlikhet i beslut mättes i valdeltagande och representation av kvinnor respektive personer med utländsk bakgrund. Medborgerlig tolerans mättes i förekomst av rasism, intolerans mot andra religioner än den kristna samt intolerans mot homosexualitet.

- *Rättsstat* (indikatorer för fri- och rättigheter, rättssäkerhet och makt-delning).

Fri- och rättigheterna mättes i kommunens förmåga att tillgodose barnens rättigheter och hantering av FN:s barnkonvention. Rättssäkerheten mättes i hur ofta kommunen fällts av kammarrätten i olika förvaltningsmål, hur ofta Justitieombudsmannen respektive Skolverket fört fram kritik mot kommunen och hur väl arkivlagen tillämpas i kommunerna. Maktindelningen mättes i hur många ledamöter förtroendeuppdragen var fördelade på.

- *Handlingskraft* (indikatorer som kontroll över resurser, beslutsförmåga och kontroll över genomförandet).

Inom området handlingskraft operationaliserades indikatorerna på följande sätt. Kontroll över resurser mättes i kommunens soliditet och skuldsättning. Beslutsförmåga mättes i partisplittringen i fullmäktige. Kontrollen över genomförandet mättes i indextal för kommunal service.

### *Våra överväganden*

Inledningsvis var utgångspunkten att SNS demokratimodell skulle användas som en vetenskaplig referensram för vårt arbete. SNS modell är dock en modell för att belysa lokal demokrati medan vårt uppdrag är något snävare och handlar om kommunal demokrati. De delar av modellen som handlar om medborgerlig tolerans, massmediesituation m.m. faller t.ex. utanför vårt uppdrag. På andra områden var dock modellen tillämpbar. I praktiken överensstämmer också många av de variabler vi har i databasen med de nyckeltal som ingår i SNS-modellen.

Kommundemokratikommittén hade dock en annan ansats. Kommittén arbetade mer kring en modell där tonvikt mer lades på medborgarnas deltagande i processer och beslutsfattande. Även om ingen fullständig modell utarbetades för hur sådant deltagande skulle mätas så redovisades många olika statistiska uppgifter som belyste olika förhållanden.

Det finns också andra perspektiv där medborgarnas valfrihet ges en mer central roll, där ansvarsutkrävande och handlingskraft ges en mer framskjuten roll. Några forskare vill mer fokusera på de förtroendevaldas situation, förekomst av olika demokratiexperiment, processerna inför beslutsfattande m.m. Vår slutsats blev att vi borde försöka tillgodose olika önskemål även om det skulle innebära att vi inte kunde använda en enda teoretisk referensmodell för vårt arbete. Systematiken i vår uppgiftsinsamling blev därmed inte strikt utan påverkad av dagens debatt och synsätt.

## 2.2.5 Rättssäkerhet

Vedertagna metoder för att mäta rättssäkerhet i en kommun saknas. Vissa indikatorer kan möjligen finnas för vissa faktorer som ingår i begreppet rättssäkerhet. Till dem hör dock inte sådana mått som överklagandefrekvens, andel ärenden där domstol ändrat kommunens beslut osv. Eventuell användning av rättsstatistik, tillsynsbeslut m.m. måste bygga på så många moment med analys och värdering att det snarare är ett utvärderingsarbete som krävs än en statistisk uppföljning.

Vi har dock bedömt att viss statistik om de beslut som t.ex. JO/JK fattar i fall som rör kommuner och landsting, och som innebär kritik i någon form, kan vara av ett mer allmänt intresse att redovisa. Vi vill dock inte beteckna detta som en indikator för rättssäkerhet. Vi har därför fört samman denna typ av variabler under rubriken Extern och intern granskning.

Kan man med nyckeltal följa upp kommuner och landsting avseende rättssäkerhet? För att belysa denna fråga har vi uppdragit åt två forskare vid Uppsala universitet att belysa denna frågeställning. Forskarna, Ulla Björkman och Bo Wennström, har avrapporterat uppdraget i form av en promemoria Analys av möjliga nyckeltal för uppföljning av kommunernas rättssäkerhet (PM 2001-03-12). Vi redovisar nedan några slutsatser som vi dragit av denna studie.

Begreppet rättssäkerhet förknippas med ett antal faktorer men någon definition finns inte som är allmänt vedertagen. Många faktorer hör ihop med hur det nationella systemet är uppbyggt – maktindelning för att garantera domstolars och förvaltningsmyndigheters självständighet, klara och tydliga lagar, objektivitet, kommunikation, insynsbestämmelser m.m. En grundtanke i en rättsstat är att skydda individen mot statligt och kommunalt maktmissbruk. Detta kan exempelvis ske genom att fördela den offentliga makten på flera organ som kan kontrollera varandra.

För en individ är det viktigt att offentlig maktutövning och rättsliga beslut går att förutse så att den enskilde kan planera sitt liv. En annan grundläggande förutsättning är likformighet så att alla behandlas lika i en viss

situation. Beslut bör också baseras på vissa grundläggande etiska värden och hänsyn bör tas till faktorer som talar till den enskildes fördel.

I den kommunala verksamheten är många förutsättningar givna av statsmakterna vad gäller lagstiftning som reglerar viss verksamhet, vilka beslut som får överklagas och på vilka grunder osv.

I den kommunala verksamheten fattas en mängd beslut som rör enskild – från bygglov till betygssättning i skolan. Likställighetsprincipen, som finns inskriven i kommunallagen, gäller för samtliga beslut, men olika avvägningar måste ske för olika typer av ärenden.

Den *laglighetsprövning* som finns för kommunala beslut är inte en partsprocess i vanlig mening utan en sorts medborgartalan. En kommun som inte följt lagen kan, om vissa i kommunallagen angivna förutsättningar är uppfyllda, få ett överklagat beslutet ogiltigförklarat. Statistik som visar i hur många fall det sker finns inte utan det krävs en genomgång och analys av samtliga utslag i sådana ärenden. Vi har inte haft möjlighet att ta fram sådan statistik inom ramen för detta uppdrag.

Den kommunala *normgivningen* kan granskas utifrån bl.a. likställighetsprincipen vid t.ex. taxesättning m.m. men här finns ingen statistik att hämta.

I *förvaltningsärenden* kan en part ofta överklaga beslutet till en domstol och därigenom få sin sak prövad av en annan instans. Att en högre instans ändrar ett kommunalt beslut kan inte tolkas som en brist i rättssäkerhet när det första beslutet fattades. Parten har ju fått ”rätt” inom det system som gäller. Däremot kan man få en indikation på bristande rättssäkerhet om ärendehanläggningen brister – t.ex. vad gäller möjligheten att lämna muntliga uppgifter, tillgång till tolk, partsinsyn, kommunikation, beslutsmotivering, jäv, besvärshänvisning m.m. Genom studier av domar, JO/JK-beslut m.m. kan vissa indikationer erhållas. En statistik redovisning av antal ärenden ”som gått kommunen emot” är dock inte till fyllest för en sådan analys.

Det förekommer att kommuner trotsar en domstols beslut. Här finns ingen nationell statistik som belyser detta. Länsstyrelserna har vissa uppgifter om detta men de är inte enkelt tillgängliga med dagens system.

En slutsats som kan dras är att befintlig statistik hos domstolar och ombudsmän inte kan sägas vara indikatorer på hur rättssäker en kommun är i sin myndighetsutövning. Det är snarare förfarandefrågorna (hur ärendehanteringen går till) som bör studeras. Då måste en genomgång ske av domar, tillsynsrapporter, JO-beslut m.m. och en statistik skapas på denna grund. Sådant underlag saknas i dag.



Möjliga indikatorer för hur ärenden hanteras enligt grundläggande rättssäkerhetsaspekter skulle kunna vara:

- anmärkningar på hur offentliga upphandlingar görs (indikator på regelverkets efterlevnad, obehörigt gynnande, jäv, m.m.),
- antalet fall där en laglighetsprövning lett till att ett kommunalt beslut upphävts,
- antalet återförvisningsbeslut från högre instans såsom länsstyrelser eller länsrätter (återförvisning tyder på allvarliga fel i ärendets handläggning),
- länsstyrelser och andra tillsynsmyndigheters kritik mot kommunernas handlägningsrutiner,
- om länsstyrelsen beslutat om ett vitesföreläggande för en kommun vid domstolstrots (t.ex. enligt 68 a § socialtjänstlagen),
- JO:s kritik avseende brister i handläggning av ärenden,
- den juridiska kompetensen hos förvaltningschefer, antalet kommunjurister, tillgång till rättsfall m.m.

Slutsatsen är att det inte går att ta fram en lista med praktiskt användbara nyckeltal för att belysa rättssäkerheten i kommuner och landsting utan stora datainsamlingar och omfattande manuella genomgångar av detta material. Det fordras undersökningar av normer, beslutsordningar, överklaganden, granskningsrapporter där samtidigt bedömningar måste göras av kompetent personal mot uppsatta kriterier. Befintlig statistik i form av ändrade beslut i högre instans kan inte direkt användas som indikator på hur rättssäkerheten beaktas i kommuner och landsting.

#### *Statskontorets bedömning*

Vi konstaterar att det statistiska underlag som i dag finns tillgängligt med rimliga insatser inte kan användas för att skapa nyckeltal som belyser hur kommuner och landsting tillgodoser väsentliga rättssäkerhetsprinciper. Samtidigt kan det vara intressant att belysa denna fråga eftersom det finns problem inom området som uppmärksammas i olika sammanhang, t.ex. vad gäller domstolstrots, jäv, bristande rutiner för kommunikation, dokumentation av beslut m.m.

En sådan undersökning måste dock bygga på så många moment med analys och värdering att det snarare är ett utvärderingsarbete som krävs än en statistisk uppföljning. För en sådan inledande analys kanske det är tillräckligt att granska ett urval av kommuner och för dessa försöka samla in och bearbeta data från många olika håll – återförvisningsbeslut, tillsynsärenden, upphandlingsärenden, juridisk kompetens i organisationen m.m. Utifrån en sådan

undersökning kanske man sedan kan gå vidare med att mer systematiskt samla in vissa uppgifter om samtliga kommuner och landsting.

Vår slutsats är att vi inte i detta sammanhang kan redovisa några nyckeltal som belyser rättssäkerheten i enskilda kommuner.

Vi har dock bedömt att viss statistik om de beslut som JO/JK fattar i fall som rör kommuner och landsting, och som innebär kritik i någon form, kan vara av ett mer allmänt intresse att redovisa. Vi vill dock inte beteckna detta som en indikator för rättssäkerhet. Vidare kan det vara av visst intresse att se hur den kommunala revisionens iakttagelser hanteras. Vi har därför även några uppgifter om detta även om inte heller detta kan sägas vara en indikator för rättssäkerhet. Vi har fört samman denna typ av variabler under rubriken Extern och intern granskning.

Under denna rubrik skulle också vissa kvantitativa uppgifter om tillsynsbeslut av andra myndigheter kunna finnas. För närvarande är det dock svårt att avgöra vad som är ett tillsynsbeslut beroende på att tillsynen ofta bedrivs som rådgivning, uppföljning m.m. I vissa fall kan det därför vara svårt att avgränsa vilken dokumentation som måste inhämtas. Det pågår ett arbete för att skapa bättre dokumentationsrutiner och en bättre rapportering till regering och riksdag om resultatet av tillsynsarbetet inom flera sektorer. En särskild utredare, Lennart Gustafsson, har fått i uppdrag att föreslå en tydligare och effektivare statlig tillsyn (dir. 2000:62). I framtiden kan det därför finnas bättre förutsättningar för att fånga även tillsynsstatistik avseende kommunal verksamhet.

## **2.3 Kommun eller koncern?**

I databasen finns vissa uppgifter om verksamhet som bedrivs i bolagsform och i form av organiserade samarbeten med andra parter.

Utöver kommunens egen verksamhet finns verksamhet som bedrivs i "koncernen", dvs. inklusive kommunala företag. Vidare bedrivs viss verksamhet av kommunalförbund och regionförbund. Viss verksamhet bedrivs också i samverkan mellan kommuner (t.ex. Mälardalsrådet) eller med andra parter (t.ex. föreningar avseende FoU eller IT). Uppdraget anger inte explicit att dessa verksamheter skall belysas men att helt exkludera dem ger en ganska begränsad bild av den totala verksamheten. Vi har därför i databasen tagit med vissa uppgifter om verksamhet som bedrivs i bolagsform eller i form av organiserat samarbete med andra parter.

## 2.4 Historiskt material

I pilotdatabasen finns vissa uppgifter rörande mandatperioden 1995–1998. Dessa uppgifter gör det möjligt att analysera uppgifter för innevarande mandatperiod genom jämförelser med detta material. Ännu äldre material kan finnas men har inte tagits med.

Vårt uppdrag anger inget explicit krav på att historiska data skall ingå i det föreslagna uppföljningssystemet. Insamlade data skall vara aktuella uppgifter för innevarande mandatperiod.

Onekligen skapas ett mervärde om det i databasen även finns historiska data. Därför har vi lagt in vissa lättillgängliga historiska data för mandatperioden 1995–1998.

Det är naturligtvis möjligt att i databasen lägga in t.ex. valstatistik för långa tidsperioder bakåt. Om det är lämpligt eller inte beror på vilken samordning som denna databas skall ha med andra databaser. Vi kommer längre fram i rapporten att föreslå en teknisk och organisatorisk samordning med andra databaser över kommuner och landsting och annan officiell statistik. Behovet av att ha lätt tillgång till historiska tidsserier för vissa nyckeltal torde därför kunna tillgodoses på annat sätt.

## 2.5 Personuppgifter

Databasen bör inte innehålla några personuppgifter. För framtagning av viss statistik måste dock personuppgifter om förtroendevalda bearbetas.

Uppföljningssystemet föreslås inte innehålla några personuppgifter. Det finns visserligen önskemål från myndigheter och forskare om att namn på kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens ordförande skulle finnas med och att vissa kontaktpersoner i kommuner och landsting skulle namnges i databasen. Om personuppgifter tas med så blir personuppgiftslagen (1998:204) tillämplig och därmed kan inte databasen tillhandahållas helt fritt. Olika sekretessregler skulle kunna hävdas för personuppgifter, vilket skulle leda till att bedömningar skulle behöva ske vid ett uppgiftslämnande. För att göra databasen tillgänglig för alla har vi valt att utesluta personuppgifter.

Vid framräkandet av statistik om förtroendevalda krävs uppgifter om födelsedatum, kön och parti. Dessa uppgifter skulle i några fall kunna identifiera en enskild person och därmed vara en personuppgift. Dessa uppgifter ingår dock inte i databasen och förstörs när statistiken är framtagen.

Det har framförts önskemål om fler och bättre uppgifter om de förtroendevaldas situation. Hur många hoppar av sina uppdrag, hur länge är man aktiv som förtroendevald, social bakgrund för förtroendevalda, arbetsinsatser, ekonomisk ersättning m.m. Denna typ av uppgifter kan hämtas in via enkäter men detta skulle bli både dyrt och svårt. En annan möjlighet är att ett personregister över de förtroendevalda byggs upp som sedan samkörs med andra befolkningsregister. Att bygga upp ett personregister och sedan samköra detta men andra personregister har både juridiska och integritetsmässiga aspekter även om slutresultatet enbart är statistiska sammanställningar. Vi har därför inte kunnat tillgodose dessa önskemål om bättre uppgifter om de förtroendevaldas sociala representativitet m.m. Inte heller staten har för övrigt något samlat register över de förtroendevalda som är utsedda i styrelser, kommittéer, bolag m.m.

### 3 Målgrupper och efterfrågan

Databasen bör i första hand ses som en del i ett nationellt uppföljningssystem av verksamhet i kommuner och landsting, dvs. det är *statsmakternas behov av uppgifter* som motiverar uppbyggnaden av databasen och som styr innehållet. Statsmakternas behov av information är aktuella och korrekta grunduppgifter inom ett brett område.

*Forskare* har behov av uppgifter för att kunna relatera sina specialundersökningar om kommuner till vissa bakgrundsvariabler som möjliggör sambandsanalyser. Genomgående är att forskarna vill ha många uppgifter om sina specialområden men också uppgifter om samhällsförhållanden i kommunerna. Dessa intressen har varit svåra att tillgodose.

*Allmänhet och massmedier* har behov av enkel tillgång till uppgifter som är lätta att tolka. Det finns också en efterfrågan på uppgifter om vissa nyckelpersoner som vi inte kan tillgodose med hänvisning till personuppgiftslagen.

*Myndigheter och kommuner* har alternativa möjligheter att få information, men vissa översikter om var det pågår utvecklingsarbete är av intresse för denna användargrupp.

I vårt uppdrag anges att syftet med uppföljningssystemet är att underlätta för stat, kommuner, landsting och forskare att kunna följa upp och utvärdera organisationsförändringars effekter på demokrati och rättssäkerhet. Vi har därför via intervjuer och kontakter försökt skaffa oss en bild av vilken information som efterfrågas av dessa olika grupper.

#### 3.1 Statsledning och myndigheter

##### *Regeringskansliet*

Regeringskansliets samlade behov av information om kommunsektorn är svårt att fånga. Departementen har särintressen beroende på vilka frågor som hanteras. Varje departement har via sina sektorsmyndigheter möjlighet att få vissa specialundersökningar gjorda, t.ex. beträffande friskolor, vårdinstitutioner eller liknande. Vi har därför inte närmare undersökt fackdepartementens behov av uppgifter.

Mer övergripande uppgifter om kommuner och landsting krävs för den samlade redovisningen av utvecklingen i kommuner och landsting som regeringen gör varje år i en särskild skrivelse (av Finansdepartementet i samarbete med andra departement) till riksdagen. Vilka frågor som blir belysta i en sådan skrivelse beror till en del på den aktuella politiska debatten men

styrformer, entreprenader, kommunala bolag, samverkansformer eller liknande är alltid av intresse. Tillgången till denna typ av uppgifter från den officiella statistiken är liten. Vanliga källor är därför kommunförbundens undersökningar och offentliga utredningar. Forskningsrapporter har ofta alltför begränsat datamaterial för att kunna fungera som primärkällor.

Justitiedepartementets kommun- och demokratienheter har också behov av information av ett mer övergripande slag. Framför allt inom demokrati- och rättssäkerhetsområdena saknas uppgifter i den officiella statistiken för att följa utvecklingen. Problemen inom dessa områden är inte enbart tillgången till data. Det handlar kanske i första hand om att precisera vilka uppgifter inom respektive område som är relevanta för att belysa verksamheten.

Tillgången till uppgifter måste vara enkel och kravet på korrekta uppgifter är stort när regeringen skall informera riksdagen. Tydliga definitioner måste t.ex. finnas. En årlig uppdatering är till fyllest men det är viktigt att uppgifter för föregående år finns senast i mitten av mars med tanke på vårpropositionen och skrivelsen till riksdagen om kommunala frågor.

Bredden på informationen är viktigare än djupet. Tillgång till historiska uppgifter är inom vissa områden en fördel men inte alldeles nödvändig inom andra områden. De mest aktuella uppgifterna är det primära intresset.

### *Myndigheter*

Myndigheterna är enligt uppdraget inte en primär målgrupp. Vi har dock diskuterat innehållet med några av dem för att bl.a. undvika överlappning och undersöka om det är någon information som de skulle vara intresserade av men inte kan samla in själva.

*Socialstyrelsen* framförde följande önskemål i förhållande till en preliminär förteckning över nyckeltal i en kommande databas som Statskontoret presenterade:

- uppgifter om faktiska majoritetsförhållanden,
- uppgifter om organisation i form av stadsdelsnämnder m.m. för att kunna skicka ut information och enkäter,
- uppgifter om förekomst av entreprenader inom Socialstyrelsens område,
- olika former av brukarorganisationer,
- bättre statistik om överklaganden, domar m.m.

För Socialstyrelsen är en årlig uppdatering tillräcklig.

*Skolverket* visade intresse för uppgifter avseende:

- politiska styrformer,
- organisation,
- verksamhetsformer, samt
- rättssäkerhet.

Vidare skulle uppgifter om medborgarnas tilltro och förtroende för den kommunala verksamheten inom skolområdet vara av intresse.

Skolverket reser också frågan om länkning från den planerade databasen till andra databaser skulle vara en framkomlig väg för att få aktuell information som också medger fördjupningar inom olika områden.

#### *Kommundemokratikommittén*

I förhållande till den preliminära förteckning över nyckeltal i en kommande databas som Statskontoret presenterade hade kommittésektariatet följande önskemål om tillägg:

- avhopp från fullmäktige,
- avhopp från andra förtroendeuppdrag,
- fullmäktiges (sociala) representativitet,
- särskilda insatser för funktionshindrade (råd, info m.m.),
- särskilda insatser för ungdomar,
- förekomst av avtal om insyn i bolag och entreprenader,
- förekomst av medborgarpaneler, fokusgrupper m.m.,
- ansökningar om kommundelningar,
- samverkan mellan kommuner genom bolag, avtal m.m.,
- uppgifter om arvoden och partistöd,
- användning av IT för medborgarkontakter,
- förekomst av olika råd och samverkan med intresseorganisationer,
- relevanta uppgifter från SOM- och ULF-undersökningarna,
- partimedlemmar i respektive kommun.

Utredningen har också konstaterat att grundmaterial från tidigare utredningar om kommunal demokrati saknas. Det som finns kvar är betänkanden och bearbetad information i form av tabeller m.m. Detta gör det svårt att göra jämförelser över tiden då grundmaterial från tidigare undersökningar måste användas.

## **3.2 Kommunsektorn**

#### *Kommunförbunden*

De båda kommunförbunden tar fram viss statistik om verksamhetsformer, förtroendevalda m.m. Behovet av uppgifter grundas dels på intresset att

följa utvecklingen, stimulera till debatt och uppmärksamma nya frågor, dels på att förse medlemmarna med material som medger jämförelser och analyser av den egna kommunens eller landstingets verksamhet.

Båda kommunförbunden känner av en viss efterfrågan på uppgifter som för närvarande saknas. Det kan gälla uppgifter om projekt som pågår inom olika områden, fler uppgifter om förtroendevaldas situation, förändringar i styr- och organisationsformer under pågående mandatperiod, demokratiska processer m.m. Information kan visserligen finnas inom förbunden men den är inte systematiserad, registrerad och heltäckande. Medlemmarna i kommunförbunden vänder sig dock till kommunförbunden och frågar efter sådan information när de själva bedriver lokala utredningar eller liknande.

Kommunförbunden är dock försiktiga med att belasta medlemmarna med enkäter och kommunförbundens egna resurser för att göra undersökningar är relativt begränsade. Det finns ingen dokumenterad strategi för fortsatt utveckling och det kan vara osäkert om man i framtiden kan genomföra motsvarande undersökningar som gjorts tidigare år.

#### *Enskilda kommuner och landsting*

För att belysa behovet av uppgifter hos enskilda kommuner och landsting redovisar vi exemplet Örebro kommun. Det är dock viktigt att framhålla att olika kommuner ser olika på uppföljnings- och statistikbehovet och någon gemensam heltäckande bild går inte att redovisa.

Örebro kommun är en av de kommuner som arbetar med att ta fram ett demokratibokslut. Innehållet är ännu inte fastslaget men i en preliminär rapport<sup>3</sup> föreslås bl. a. följande nyckeltal (Statskontorets urval av "intressanta" variabler med hänsyn till uppdraget):

- antal partimedlemmar i förhållande till antal röstberättigade,
- förekomst av policy för demokratiutveckling,
- antal brukarorgan/medborgarorgan samt antal aktiva i dessa,
- antal föreningar och andra sammanslutningar samt antal aktiva,
- antal av kommunen arrangerade medborgarmöten,
- förekomst av kommunala elektroniska mötesplatser,
- förekomst av alternativ till kommunalt drivna verksamheter,
- antal aktiva val av förskola, skola, äldreomsorg,
- testresultat av kommunala handlingars begriplighet,
- antal medborgare som under året framfört klagomål,
- utfall av överklaganden och JO-anmälningar årsvis,
- mediers spegling av den kommunala beslutsprocessen.

---

<sup>3</sup> ”Demokratibokslut” – att granska och värdera demokratin i kommuner och landsting, författad av Jan Olsson vid Novemus (april 2000)



Därutöver finns ett stort antal förslag som bygger på att uppgifter samlas in via medborgarenkäter och brukarundersökningar. Vi har inte ovan tagit med sådana uppgifter eller nyckeltal eftersom det inte ingår i vårt uppdrag att göra brukar- eller attitydundersökningar i kommunerna. Vidare har uppgifter som bygger på personliga intervjuer av samma skäl ej tagits med här.

### 3.3 Forskare

Enskilda forskare arbetar ofta med en avgränsad frågeställning som kräver ett stort djup på data inom just detta område. Men datatillgången utgör vanligen ett problem. Det är dyrt och tar tid att göra rikstäckande enkätundersökningar, ofta kan bara några få kommuner studeras av kostnadsskäl. Tillgång till data från andra gjorda undersökningar som kan belysa forskningsområdet är därför viktig.

För forskarna är det därför viktigt att bygga upp *"ett nationellt minne"* där data från alla gjorda undersökningar bevaras för senare forskning.

Ett exempel på en sådan databas är databasen KFAKTA som drivs av forskaren Leif Johansson vid statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet. Databasen började byggas upp för 20 år sedan och innehåller över 1 000 variabler för kommuner (variabler för landsting saknas). Databasen har byggts upp för att underlätta undervisningen i kvantitativa metoder inom det samhällsvetenskapliga området. Den tillhandahålls dock även till andra forskare mot en licensavgift. Databasen har ingen särskild finansiering från universitetet och fortlevnaden är inte garanterad. Enligt våra intervjuer är det viktigt att denna databas kan fortsätta att utvecklas och att framtida tillgång till data garanteras.

Ett annat exempel är Svensk Samhällsvetenskaplig Datatjänst (SSD) vid Göteborgs universitet som har till uppgift att ta hand om datamaterial som skapats inom forskningsprojekt vid olika universitet inom landet. Cirka 500 arkiveringar har gjorts. Alla överlämnanden sker genom frivilliga överenskommelser med respektive ansvarig forskare. Överenskommelserna innefattar också regler för hur materialet får användas av tredje part.

Forskare behöver även information för att beskriva omvärldsfaktorer som kan påverka det studerade området. Att beställa information från SCB är oftast inget problem. Höga kostnader för bearbetning kan dock i vissa fall vara ett hinder. Tillgången till information från kommunförbund och t.ex. fackliga organisationer beror på om man kan nå en överenskommelse. Om staten samlar på sig sådan information skulle tillgången kunna förenklas.

Vi har intervjuat några demokratiforskare för att få synpunkter på hur en databas bör byggas upp för att den också skall svara mot forskningens behov. Syftet med intervjuerna var också att stämma av innehållet i

databasen mot mer vetenskapliga referensramar. Några kommentarer från olika intervjuer redovisas nedan.

#### *Örebro universitet/Novemus*

I förhållande till den preliminära förteckning på nyckeltal i en kommande databas som Statskontoret presenterade framfördes följande önskemål om tillägg (nedkortat):

- det behövs data som är jämförbara över tid mellan kommuner,
- intresset för internationella jämförelser växer, varför tillgång till jämförbara data även inom detta område ökar,
- inom demokratiområdet behövs fler nyckeltal inom ett brett område,
- viktiga uppgifter som saknas i dag finns bl.a. inom områden som insyn och öppenhet, demokratiska former, politisk handlingskraft och processer samt rättssäkerhet,
- KFAKTA används mycket och det är viktigt att tillgången tryggas i ett längre perspektiv,
- uppdatering bör ske ett par gånger per år.

Många forskare arbetar med demokratifrågor, brukarinflytande, medborgarrelationer m.m. Inom detta område är *medborgarundersökningar* ofta nödvändiga. Det är dyrt och tar tid att göra medborgarundersökningar. Om något bredare undersökningar görs, med inriktning på ovan nämnda frågor, skulle behovet av specialundersökningar minska.

#### *Lunds universitet*

Nedan redovisas några synpunkter på behov av data inom området.

Viktiga frågor som kan behöva en bättre belysning är exempelvis uppgifter om beslutsfattandet i fullmäktige – hur många beslut som tas i enighet, blocksplittrande frågor, antal motioner och hanteringen av dessa osv. Det finns ingen regelbunden uppföljning av detta men utvecklingen kan vara intressant att följa.

En annan viktig fråga för demokratin och det politiska arbetet är mediasituationen – t.ex. relationen politisk majoritet och den dominerande lokala tidningens politiska färg osv. Möjligheten att stimulera en aktiv debatt är beroende av att medier kan spegla både opposition och majoritet på ett bra sätt.

Det finns en viss efterfrågan på uppgifter om var projekt av olika slag bedrivs. Sådana uppgifter skulle kunna fungera som ingång för forskare och en

idébank för kommunerna<sup>4</sup>. Tillgången till uppgifter om landsting när det gäller processer, demokrati m.m. är också begränsad i jämförelse med primärkommunerna.

Uppgifter om partierna i kommunen och deras processer inför beslut m.m. skulle vara av värde för att få en bättre belysning av demokratin. Medborgarundersökningar som speglar förhållanden i varje kommun är också av intresse liksom löpande undersökningar som upprepas under en följd av år.

Det är ett stort problem för forskare att själva skaffa in kvantitativa data från samtliga kommuner. Det är dyrt och tar tid. Större satsningar måste finansieras via forskningsråden eller utredningsväsendet om de skall kunna genomföras.

### *Uppsala universitet*

Nedan redovisas några synpunkter på behov av data inom området.

De förtroendevalda bör belysas bättre, t.ex. vad gäller social representativitet och åsiktsrepresentativitet. Vad gäller åsiktsrepresentativiteten genomför forskare vid den statsvetenskapliga institutionen under år 2001 en undersökning i 40 kommuner. Även uppgifter om hur länge de förtroendevalda innehar sina uppdrag, hur många uppdrag de har, vilka som hoppar av under mandatperioden m.m. är av intresse.

Även de som blivit nominerade, men ej valda, borde studeras. Nyckeltal för sannolikheten att bli nominerad/vald borde beräknas. Längre tidsserier för valstatistik och antal förtroendevalda m.m. borde eftersträvas.

Uppgifter om partierna i kommunen borde finnas i databasen. Medlemmar, hur partierna arbetar, hur de presenteras m.m. borde studeras. Detsamma gäller föreningslivet och folkrörelserna.

Massmediesituationen och hur kommun och partier samspelar med massmedier är också viktigt att belysa. Ett annat område som borde belysas är invandrarrelaterade frågor. En möjlig källa är länsstyrelserna som följer kommunernas arbete inom detta område.

Avslutningsvis diskuterades även frågor rörande huvudmannaskapet för den kommande databasen. Det är viktigt att en kommande huvudman inte uppfattas som politisk och att olika analyser görs av det insamlade materialet av forskare eller organisationer med olika bakgrund och inriktning.

---

<sup>4</sup> En sådan listning finns bl.a. på Svenska Kommunförbundets hemsida om Demokratiexperiment i kommuner och landsting.

### **3.4 Allmänhet och massmedier**

Enligt uppdraget är inte allmänheten och massmedierna en primär målgrupp för vårt arbete med att bygga upp en databas. Uppföljning av offentlig verksamhet är dock en del av det demokratiska systemet, bl.a. för möjligheterna att väcka debatt och möjliggöra ett upplyst ansvarsutkrävande i val. Vi har därför i flera rapporter framhållit att existerande uppföljningssystem i större utsträckning bör ges även ett demokratiskt syfte och att informationen inte enbart skall ses som en del i styrsystemet.

Vi kan bara spekulera i vilket behov av uppgifter som allmänhet, medier, företag m.m. kan ha. Skall en databas kunna användas av allmänhet och medier måste den vara lättillgänglig och det måste vara enkelt att förstå innehållet i den.

Det finns troligen ett intresse t.ex. från skolan av att kunna få enkel tillgång till data om kommuner och landsting för elever som skriver uppsatser, gör särskilda undersökningar m.m.

Medier har rimligen behov av uppgifter om den styrande majoriteten i en kommun eller ett landsting eftersom de ofta speglar vissa frågor mot bakgrund av den politiska majoriteten. Vidare är förteckningar över var det pågår projekt och försök av olika slag troligen av intresse för medier. Värderande uppgifter om demokrati och rättssäkerhet är troligen också av intresse – t.ex. resultat av eventuella medborgarundersökningar.

Allmänhet och medier har också ett behov av uppgifter om vem de skall kontakta, var de hittar mer information om en viss fråga m.m. Sådana uppgifter ställer dock stora krav på uppdatering och kan vara svåra att tillgodose.

## 4 Erfarenheter av liknande arbete

Det är främst de nordiska länderna som utvecklar särskilda system för uppföljning av den kommunala sektorn. Ansatserna är dock ganska olika beroende på situationen i varje land och vilket politiskt intresse som finns för sådan uppföljning. I dag finns ingen egentlig förebild som Sverige direkt kan ha nytta av i det fortsatta utvecklingsarbetet.

Utvecklingsarbete har i Sverige pågått under drygt tio år för att förbättra uppföljningen av den kommunala sektorn. Erfarenheterna av det är att det är svårt att precisera frågeställningar om vad som skall belysas och nå konsensus om detta. En annan erfarenhet är att ju mer kommuner och landsting söker egna lösningar för sin verksamhet desto svårare blir det att följa upp dem. Vissa modeller som användes för fem år sedan kan inte längre användas.

Möjligheterna att använda totalundersökningar som ett uppföljningsinstrument har begränsningar genom att mer komplicerade frågeställningar som kräver värderande moment inte kan belysas via enkäter. Intervjuer och utvärderingar baserade på djupstudier m.m. kan vara ett bättre sätt att belysa områden som demokrati, rättssäkerhet m.m.

### 4.1 Sverige

*Många aktörer har samlat stor kunskap – men utan samordning*

Arbetet med uppföljning av kommunernas verksamhet har under de senaste tio åren fått en ökad prioritet. I första hand har det politiska intresset varit att kunna följa hur den *verksamhet* som ålagts kommuner och landsting har utvecklats. Det har därför varit naturligt att sektorsmyndigheterna tagit ett övergripande ansvar för denna typ av uppföljning. Inom vissa sektorer har många uppgifter samlats in (t.ex. Skolverket inom utbildningsområdet) medan det inom andra områden (vägar, kultur m.m.) finns ganska begränsade uppgifter om verksamheten. Även många mindre myndigheter samlar numera in information från kommunerna, t.ex. Ungdomsstyrelsen och Barnombudsmannen. Kommunerna besvarar i dag ett 100-tal enkäter varje år från olika myndigheter, forskare och utredningar. En samlad bild av alla dessa data går inte att få utan stora utredningsinsatser.

I Sverige har många insatser gjorts för att belysa ett visst förhållande ur ett visst perspektiv vid en viss tidpunkt. Det finns en stor samlad kunskap om kommunala förhållanden. Denna kunskap är dock spridd på många händer och är föga systematiserad. I utredningssammanhang kan denna kunskap ofta utnyttjas eftersom det finns tid och kompetens för att ta rätt på uppgifter

och analysera dem. Att systematisera denna kunskap i en databas som innehåller alla de grunddata som samlats in vid olika tillfällen är dock ett gigantiskt arbete. En strukturerad databas är inte heller rätt form för att samla en sådan kunskap, däremot kan man tänka sig att en kunskapsbas byggs upp genom att helt enkelt samla grunddata från olika undersökningar i elektronisk form med sökmöjlighet via Internet.

#### *Särskilda problem inom mer svårbelysta undersökningsområden*

Det har funnits ansatser för att ge en bredare belysning av t.ex. styrsystem i den kommunala verksamheten. Den heterogena verksamheten i kommunerna har i allmänhet inneburit att man efter ett tag måst avgränsa sig till en viss fråga (t.ex. upprättande av kommunal budget) samt också avgränsa sig till några få kommuner. Svårigheten att göra denna typ av undersökningar har ökat när kommuner och landsting utarbetat egna lösningar och därmed fjärrat sig från några få grundmodeller. Samtidigt kan man säga att just detta förhållande ger ett extra starkt motiv för att följa förnyelsearbetet.

Vad gäller uppgifter om kommunernas organisations-, styr- och verksamhetsformer samt demokrati och rättssäkerhet så är det i första hand kommunförbunden, det offentliga utredningsväsendet och forskare som följt utvecklingen och samlat uppgifter. Detta kan ses som en naturlig följd av att det inte finns någon övergripande "kommunmyndighet" som har sådana uppgifter. Statskontoret har på regeringens uppdrag genomfört ett antal studier men har ingen egen löpande uppföljning av verksamheten.

#### *Generella problem med uppföljning av kommunal verksamhet*

De svårigheter som både forskare och utredare möter i alla uppföljningar är att det är svårt att formulera frågor som gör att svaren kan jämföras mellan kommuner som arbetar på olika sätt. Kvaliteten på insamlade data är också varierande, vilket ger ett betydande arbete vid efterkontroller. Det tar tid att få fram data via enkäter och det kan vara svårt att dra några säkra slutsatser när data väl är framme, eftersom det krävs stor erfarenhet av kommunal verksamhet för att tolka och analysera resultaten (beroende på att kommunerna är så heterogena i arbetssätt m.m.).

#### *Särskilda problem vid organisations- och demokratiundersökningar*

De som har arbetat med att belysa frågor kring styrsystem, demokrati, rättssäkerhet m.m. möter därutöver extra problem. Vad skall belysas? Att precisera frågeställningar inom dessa områden innebär stora svårigheter eftersom debatten rör så många frågor av olika slag. Frågeställningarna är också så breda att det krävs många uppgifter för att belysa ett visst förhållande. Även om man skulle formulera en viss fråga mer precist, t.ex. hur stor andel av kommunens verksamhet som bedrivs på entreprenad, så är svaret troligen

ointressant eftersom t.ex. en hög siffra kan ha helt olika förklaringsbakgrund i en kommun jämfört med en annan.

Ett annat problem när man arbetar med t.ex. demokrati eller rättssäkerhetsfrågor är att det saknas referensmodeller för hur man skall definiera och värdera olika iakttagelser. Bristen är särskilt tydlig på kommunal nivå eftersom man då måste exkludera förhållanden som styrs av statsmakterna eller omvärlden i övrigt.

Ett tredje problem, som hör ihop med ovan nämnda problem, är att svaren på många frågeställningar kräver en värdering. Är det en effektiv organisation, en god demokrati eller en rättssäker handläggning av ärenden? Om vissa förhållanden skall värderas, t.ex. om ett ungdomsråd har något inflytande, så måste någon utomstående göra detta med någon typ av bedömningsmall. Svårigheten att samla in sådana data på något enkelt sätt är uppenbar och kan knappast göras i ett löpande system där årliga uppgifter skall finnas om mer än 300 objekt.

#### *Restriktioner av mer praktisk natur*

En påtaglig restriktion är vidare respekten för kommunernas uppgiftslämnarbörda. Att skicka ut ett stort antal enkätfrågor som var och en kräver stora utredningsinsatser är inte rimligt. De som formulerar enkäter måste begränsa antalet frågor och utforma dem så att uppgifterna relativt lätt går att få tag på. Detta kan innebära att mer komplicerade frågeställningar helt enkelt inte går att belysa via enkäter utan att intervjuer, egna genomgångar av grundmaterial m.m. kan krävas.

Slutligen skall nämnas ett trivialt men påtagligt problem. Att bygga upp system för en löpande uppföljning kostar tid, pengar och resurser. En urvalsundersökning med några frågor till tio kommuner kan kanske göras för 20 000 kronor men att bygga upp en systematisk löpande insamling av data från alla kommuner kräver miljonbelopp. Det finns därför en tendens att de undersökningar som kan göras billigt är de som blir genomförda medan kostsamma undersökningar inom metodologiskt svåra områden inte blir av.

#### *Slutsats*

Vi har intervjuat myndigheter och utredare om vilka erfarenheter de har av bortfall, kvalitetskontroller, insamlingsmetoder och analysmetoder. Det finns en stor kunskap om detta i många organisationer. Dessa frågor utgör inget större problem. De problem som är svåra att lösa är kopplade till vilket sakområde man belyser, dvs. förhållanden som är unika för varje situation. Med statistisk terminologi är det relevansen hos insamlade data som är svårigheten, dvs. att precisera vilka uppgifter som belyser en viss fråga.

## 4.2 Norge

Norge har inrättat en "kommunal organisasjonsdatabase" inom Kommunal- och regionaldepartementet. Databasen innehåller uppgifter om hur de flesta kommuner och fylkeskommuner har organiserat verksamheten. Syftet med databasen är att tillhandahålla ett verktyg som gör det möjligt för kommuner, statliga myndigheter, forskare och andra att skaffa sig en översikt över viktiga organisationsdrag i enskilda kommuner/fylkeskommuner eller inom hela den kommunala sektorn.

Databasen är att betrakta som en prototyp och ändringar kommer att göras. De data som finns nu grundar sig på tre undersökningar. Den ena gjordes år 1995 av Norsk institutt for by- og regionforskning. Den andra undersökningen gjordes våren 1996 och den tredje våren 2000, båda av Statistisk Sentralbyrå. Uppgiftsinsamlingen är frivillig och svarsprocenten ligger runt 85 procent. De uppgifter som finns i databasen är av typ antalsuppgifter eller korta beskrivande texter. Följande områden ingår (nedkortat):

- styrningsmodell,
- antal möten och ärenden,
- arbetsformer,
- fullmäktige och medlemmar,
- nämnder, kommittéer och underkommunala organ,
- uppgifter som åvilar nämnder, områdesstyrelser osv.,
- klagomålsinstans och revisionens uppgifter,
- tidsåtgång och utbetald ersättning till olika kategorier förtroendevalda,
- administrativ ledning,
- vilka verksamheter som ligger på entreprenad eller bolag,
- vilka verksamheter som har konkurrensupphandlats,
- vilka verksamheter som decentraliserats till distrikt osv.,
- kort beskrivning av hur ärenden handläggs,
- revisionens uppgifter och prioritering,
- hur information förmedlas externt,
- hur "folkmeningen" undersöks,
- vissa uppgifter om budget- och ekonomistyrning.

## 4.3 Danmark

Danmark (Indenrigsministeriet) har databasen "Kommunale Nogletal" som till övervägande del innehåller uppgifter om strukturella förhållanden, verksamhet, servicenivå och vissa ekonomiska uppgifter. Kommunförbunden i Danmark samlar heller ingen statistik om förtroendevalda, nämnder m.m. på samma sätt som Svenska Kommunförbundet gör.



## 4.4 Finland

I Finland har inte regeringskansliet någon mer operativ uppföljande verksamhet. I stället är det här forskare som engageras för att ge kunskaper och data om förändringsarbetet.

Inom ramen för ett demokratiprojekt hos Finlands kommunförbund har forskare vid Åbo Akademi upprättat ett jämförande demokratiboksutslut för 46 finska kommuner. Underlaget för dessa bokslut hämtades ur ett större forskningsprogram, kallat KommunFinland 2004. Demokratiredovisningen gjordes inom sex olika områden:

- *Åsiktsrepresentativitet.* Skillnaden mellan kommuninvånare och beslutsfattare mättes vad gäller tillfredsställelse med service, utgiftsvillighet, uppfattningar om medborgarskap och placering på axeln vänster – höger.
- *Social representativitet.* Skillnaden mellan kommuninvånare och beslutsfattare vad gäller andel kvinnor, andel män i övre medelåldern och andel högutbildade.
- *Kommuninvånarens deltagande i val och på annat sätt.* Skillnaden mellan kommuninvånare och beslutsfattare mättes vad gäller valdeltagande år 1996 och jämfördes med valdeltagande år 1992. Förekomsten av andra kanaler för deltagande mättes också.
- *Beslutsfattandets funktionssätt.* Förtroendevaldas inflytande och deras värdering av hur kommunen leds, arbetsklimatet och den interna partidemokratien.
- *Medborgarsamhällets funktionssätt.* Föreningstätheten i kommunen, samverkan mellan kommun och föreningar samt föreningarna som påverkanskanaler.
- *Medborgarnas tillfredsställelse med kommunen.* Tillfredsställelse med kommunal service, kommunen som plats att bo i, upplevelsen av delaktighet alternativt främlingskap.

## 4.5 Slutsatser

Det är främst de nordiska länderna som utvecklar särskilda system för uppföljning av den kommunala sektorn. Ansatserna är dock ganska olika beroende på situationen i varje land och vilket politiskt intresse som finns för sådan uppföljning.

Den norska organisationsdatabasen har stora likheter med det förslag som vi lägger, men innehållet är något mindre strukturerat än i vårt förslag. Norges

organisationsdatabas har en uppläggning som innebär att vissa förhållanden beskrivs i löpande text. I dessa fall är det svårt att göra nationella sammanställningar, statistiska sammanställningar och mer kvantitativa analyser. Det är svårt att se förändringar över tiden m.m. utan en djupare analys eftersom textinformation normalt är mindre strukturerad. Databasen ger i första hand en god information om läget i varje kommun men motsvarande information finns ofta att läsa på kommunernas hemsidor i Sverige.

Den finska modellen är helt inriktad mot demokratifrågor och syftar till att i slutänden göra en värdering. Denna modell bygger också på en hel del uppgifter som har sitt ursprung i medborgarundersökningar. Det är tveksamt om det går att göra ett löpande uppföljningssystem utifrån en sådan ansats.

I dag finns ingen egentlig förebild som Sverige direkt kan ha nytta av i det fortsatta utvecklingsarbetet.

## 5 Innehållet i databasen

Databasen föreslås innehålla 219 variabler för kommuner och 202 variabler för landsting, vilket även inkluderar de särskilda register som föreslås för kommunala företag, nämnder, centrala förvaltningar, kommunalförbund och samverkansorgan. Innehållet har styrts av vilka uppgifter som tidigare samlats in inom aktuella områden och antalet nya uppgifter har starkt begränsats med hänsyn till uppgiftslämnarbördan.

Databasen föreslås innehålla uppgifter om fakta som kan verifieras och innehåller inga uppgifter som bygger på värdering av någon utomstående.

I databasen finns uppgifter om enskilda kommuner och landsting samt summauppgifter för länsnivå och nationell nivå. I de fall där detta är relevant kan fördelning på olika typer av kommungrupper göras med de uppgifter som finns i databasen.

Huvudprincipen är att uppgifterna är relaterade till en viss mandatperiod. Vissa uppgifter föreslås dock bli uppdaterade årligen. Prototypen till databas omfattar innevarande mandatperiod. En begränsad mängd variabler finns även för mandatperioden 1995–1998. Historiska uppgifter i övrigt ingår ej i databasen.

Databasen består av olika Excelfiler med data. Uppdelning på olika filer gör att den logiska strukturen i varje fil blir enklare och informationen blir därmed mer lättillgänglig. Följande datafiler finns i pilotdatabasen:

- Kommun95, innehåller data för mandatperioden 1995–1998,
- Kommun99, innehåller data för mandatperioden 1999–2002,
- Landsting95, innehåller data för mandatperioden 1995–1998,
- Landsting99, innehåller data för mandatperioden 1999–2002,
- Nämnder99, register över nämnder 1999,
- Företag99, register över kommunala företag 1999,
- Kförbund99, register över kommunalförbund 1999,
- Förvaltnhet02, register över centrala förvaltningsenheter 2002,
- SamvOrg01, register över samverkansorgan 2001.

Till varje register finns en särskild variabelförteckning med definitioner för samtliga variabler.

Nedanstående tabell beskriver de föreslagna nyckeltalens fördelning på områden och fördelning på typ i form av ekonomiska mått, beskrivande text och volymmått i någon form.

**Tabell 5.1. Antal nyckeltal per område för kommuner**

Område	Nyckeltal			
	Ekonomi	Text	Volym	Totalt
Grunduppgifter	0	7	14	21
Politiska styrkeförhållanden	0	15	19	34
Förvaltning, organisation och styrning	2	4	2	8
Fullmäktige och nämnder	0	7	9	16
Samverkansformer	1	11	1	13
Kommunala företag och entreprenader	2	6	15	23
Förtroendevalda	0	0	11	11
Medborgarrelationer	0	20	9	29
Val och vissa demokratifrågor	0	15	42	57
Extern och intern granskning	0	5	2	7
<b>Totalt</b>	<b>5</b>	<b>90</b>	<b>124</b>	<b>219</b>

**Tabell 5.2. Antal nyckeltal per område för landsting**

Område	Nyckeltal			
	Ekonomi	Text	Volym	Totalt
Grunduppgifter	0	5	14	19
Politiska styrkeförhållanden	0	15	17	32
Förvaltning, organisation och styrning	1	5	2	8
Fullmäktige och nämnder	0	6	10	16
Samverkansformer	0	5	1	6
Kommunala företag och entreprenader	2	9	14	25
Förtroendevalda	0	0	9	9
Medborgarrelationer	0	18	3	21
Val och vissa demokratifrågor	0	8	51	59
Extern och intern granskning	0	5	2	7
<b>Totalt</b>	<b>3</b>	<b>76</b>	<b>123</b>	<b>202</b>

I detta avsnitt ges en kortfattad översikt över innehållet i databasen avseende mandatperioden 1999–2002. För en mer detaljerad beskrivning hänvisas till bilaga 2.

Summeringar finns i databasen på länsnivå och nationell nivå, t.ex. antal kommuner som har ett ungdomsråd i länet och i riket. Vissa variabler, t.ex. sådana med textinnehåll, kan inte summeras på detta sätt och då lämnas motsvarande fält blankt. Där det saknas en uppgift i grundmaterialet, beroende på bortfall, anges "u.s." i motsvarande fält.

## 5.1 Grunduppgifter

För alla kommuner anges vissa grunduppgifter:

- *kommunkod* (länsnummer + kommunnummer),
- *kommunens namn*,
- *kommungrupp* enligt Svenska Kommunförbundets klassificering,
- *storleksgrupp* baserad på befolkningen i fyra intervaller.

För alla landsting anges motsvarande grunduppgifter:

- *länskod*, numerisk,
- *länsbeteckning*, alfabetisk,
- *landstingets namn* och *egen beteckning*.

För kommuner och landsting anges också:

- *befolkning* den 31 december 1999,
- *antal/andel män* och *kvinnor*,
- *antal/andel* i åldersgrupperna 0–30 år, 31–64 år, 65 år och över,
- *antal/andel* med *utrikes medborgarskap*.
- *landareal* – kommunens yta mätt i km<sup>2</sup>,
- *adressuppgifter* – postadress, telefonnummer, faxnummer, e-postadress,
- *webbplats* – Internetadress.

## 5.2 Politiska styrkeförhållanden

För att belysa de politiska styrkeförhållandena i kommuner och landsting efter valet år 1998 finns följande uppgifter:

- *mandat*, totalt och fördelat på partier,
- *namn på det största lokala partiet* med mandat i fullmäktige,
- *fullmäktiges sammansättning* – antal/andel män och kvinnor,
- *fullmäktiges sammansättning* – antal/andel högst 30 år/31 år och över,
- *parti som innehar ordförandepost* – i fullmäktige respektive styrelse,
- *kvinnor innehar ordförandepost* – i fullmäktige respektive styrelse,
- *teoretisk majoritet* utifrån traditionell blockindelning,
- *faktisk majoritet* – uppgifter från kommunen i början av mandatperioden,
- *partier som ingår i den styrande majoriteten*.

Av särskilt intresse tilldrar sig förmodligen uppgiften om *den faktiska majoriteten* – som speglar vilka politiska partier som ingår i den styrande majoriteten. Det är en uppgift som hämtas in från respektive kommun/landsting i

början av en ny mandatperiod, det är alltså kommunens/landstingets egen bedömning av majoritetsläget som redovisas. Om ingen klar majoritet då bildats anges den faktiska majoriteten till ”varierande”. Läget kan mycket väl senare ändras och en ny majoritet bildas.

### 5.3 Förvaltning, organisation och styrning

Vi har relativt få nyckeltal som beskriver förvaltning, organisation och styrning. För kommuner och landsting har vi följande variabler i databasen:

- *centrala förvaltningar* i ett särskilt register (namn),
- *antal årsarbetare* per 1 000 invånare,
- om *facknämnderna upprättar egna resultat- och balansräkningar*,
- om *regler finns att facknämnder balanserar över-/underskott* mellan åren,
- om *kommunen/landstinget har avtal med staten* via den s.k. bostadsakuten eller kommunakuten.

För landstingen har vi också uppgift om:

- *styrningsmodell* – traditionell respektive beställarstyrning från länsnivå, decentraliserad traditionell respektive beställarstyrning.

Vi har tagit med uppgifter om vilka kommuner/landsting som har avtal med staten som i viss mån binder dem till vissa åtgärder för att sanera ekonomin. I särskilda register har vi uppgifter om kommunala företag och kommunalförbund, vilket sammantaget ger en viss bild av förvaltningen.

### 5.4 Fullmäktige och nämnder

I databasen finns ett antal variabler som belyser den politiska organisationen i kommuner och landsting:

- *antal ledamöter i fullmäktige* samt *minsta antal ledamöter* enligt KL,
- *antal ersättare i fullmäktige*,
- *antal ledamöter i fullmäktige som avgått under mandatperioden*,
- om *fullmäktige* och *styrelse* har *utskott* eller *beredningar/delegationer*,
- *antal nämnder/styrelser* och *kommundelsnämnder/distriktorganisation*,
- *antal självförvaltningsorgan* som fått sitt uppdrag av kommunal nämnd,
- *antal professionella nämnder/styrelser* som inte utsetts på politisk grund.

I ett särskilt nämndregister finns dessutom följande uppgifter:

- *namn* på nämnden,
- *typ av nämnd* – verksamhetsområde, kommundelsnämnd etc.,
- *antal ordinarie ledamöter*,
- *antal ersättare*.

Vad gäller landstingen har vi inte uppgift om antal ledamöter i respektive nämnd. I databasen saknas uppgifter om kopplingar mellan nämnder och förvaltningar. Det finns uppgifter som skulle kunna användas för en sådan koppling men det ger också en mer komplex databasstruktur.

## 5.5 Samverkansformer

Hur kommunen/landstinget samarbetar med andra kommuner/landsting och med parter i olika samverkansorgan belyses av följande variabler:

- *gemensam nämnd* med annan kommun eller landsting,
- *antal kommunalförbund* som kommun deltar i,
- om kommunen deltar i *regionförbund*,
- *försöksverksamhet* med från staten överfört regionalt utvecklingsansvar som landstinget deltar i,
- *samverkansorgan* som kommun/landsting deltar i (namn).

Ett särskilt register över kommunalförbund finns också där samtliga kommunalförbund beskrivs med följande variabler:

- *länskod*,
- *namn och kodnummer*,
- *medlemmar i kommunalförbundet*,
- *verksamhetsområde* (utbildning, kommunikation etc.),
- *ekonomisk omsättning*,
- *adressuppgifter* – postadress, telefonnummer, faxnummer.

Uppgifter om samverkan i enskilda projekt eller i internationella samarbetsorgan ingår inte.

## 5.6 Kommunala företag och entreprenader

För att belysa kommunen/landstinget som koncern har vi följande variabler i databasen:

- *antal "majoritetsägda" företag* med fördelning på aktiebolag, stiftelser och övriga företag,

- *antal helägda företag* som ägs tillsammans med annan kommun/landsting,
- *om fullmäktige antagit bestämmelser om insyn i kommunala företag,*
- *om fullmäktige yttrat sig inför viktigare beslut i kommunala företag år 2000.*

I ett särskilt register över kommunala företag finns alla företag med en sammanlagd kommunal ägarandel om minst 50 procent (år 1999) med följande variabler:

- *företagets namn,*
- *juridisk form,*
- *ägarandel,*
- *SNI-kod och bransch,*
- *antal anställda,*
- *ekonomisk omsättning,*
- *avkastning på eget kapital.*

SCB har också register över minoritetsägda företag men uppgifter lämnas inte ut annat än i sammanställd form.

För att belysa omfattningen av entreprenader (motsvarande) har vi följande variabler i databasen för kommunerna:

- *andel köpta tjänster* – förskoleverksamhet, skola/utbildning, äldre och funktionshindrade samt individ- och familjeomsorg,
- *andel barn/elever i verksamhet som drivs i enskild regi* – förskola, fristående grundskola och fristående gymnasium.

För att belysa omfattningen av entreprenader (motsvarande) har vi följande variabler i databasen avseende landsting:

- *andel köpta tjänster* – primärvård, slutenvård och folktandvård,
- *vårdavtal* med sjukhus, vårdcentraler och läkare i privat regi.

## **5.7 Förtroendevalda**

För att belysa de förtroendevalda i kommuner (år 1999) finns följande variabler i databasen:

- *antal personer med förtroendeuppdrag* i fullmäktige och nämnder,
- *förtroendevaldas fördelning på män/kvinnor,*
- *antal invånare per förtroendevald,*
- *förtroendeuppdrag totalt* och fördelat på *ordinarie/ersättare,*
- *förtroendeuppdrag* som innehas av *man/kvinna,*



- *förtroendeuppdrag* som innehas av person med ålder *högst 30 år/31 år och över*.

Underlaget för uppgifterna om de förtroendevalda i kommuner är den undersökning som Svenska Kommunförbundet har gjort med hjälp av CEFOS. Underlaget har bearbetats av Statskontoret för justering av vissa kvalitetsbrister. Eftersom underlaget innehåller personuppgifter har registret gallrats efter bearbetning.

Vi saknar för innevarande mandatperiod uppgifter om hur många förtroendevalda det finns i landstingens verksamhet (utöver de förtroendevalda som finns i fullmäktige). Enligt vårt förslag kommer sådana uppgifter att finnas från och med nästa mandatperiod.

## 5.8 Medborgarrelationer

Kommuners och landstings relationer i förhållande till sina medborgare belyses av ett antal variabler i databasen (som vi här grupperat):

### Information

- *radio/tv-sändningar* av fullmäktigsammanträden (1998),
- *distribution av skriftlig information* till alla hushåll i kommunen (1998),
- *person/funktion med ansvar för information* till hushåll (1998),
- *kommunens/landstingets webbplats* (2001)
- *information på flera språk* på webbplatsen (2001),
- *protokoll från fullmäktiges eller styrelsens sammanträden* via webbplatsen (2001).

### Insyn

- *antal sammanträden i fullmäktige* (1998),
- förekomst av *öppna nämndsammanträden* (1998),
- *beslut i fullmäktige om öppna sammanträden i nämnder* (1999),
- om *offentlig utfrågning/hearing* anordnats år 1998,
- centralt *diarium* tillgängligt på webbplatsen (2001),
- *diskussionsforum* på webbplatsen (2001).

### Brukarinflytande

- genomförd *medborgar-* eller *brukarundersökning* år 1998,
- om kommunen tillämpat *kund-* eller *brukarvalssystem* år 1998 samt inom vilka områden (barnomsorg, skola, individ- och familjeomsorg, omsorg om äldre och funktionshindrade, annat område); för landstingen är motsvarande områden hälso- och sjukvård samt annat område,

- om kommunen tillämpade *system med brukarrepresentation* år 1998 samt inom vilka områden (barnomsorg, skola, individ- och familjeomsorg, omsorg om äldre och funktionshindrade, annat område); för landstingen är motsvarande områden hälso- och sjukvård samt annat område,
- om *brukarkooperativ* fanns inom det kommunala ansvarsområdet år 1998 samt antalet sådana kooperativ inom barnomsorg, skola, individ- och familjeomsorg, omsorg om äldre och funktionshindrade, annat område, för landstingen är motsvarande områden hälso- och sjukvård samt annat område,
- *antal skolor med lokala styrelser* år 2001 med föräldra- respektive elevmajoritet (endast kommuner).

### Service

- *antal medborgarkontor i kommunen* år 1999 och 2001,
- *vissa blanketter tillgängliga via webbplatsen* (2001),
- *servicedeklaration eller serviceförbindelse* (2001),
- *en fast rutin för att hantera klagomål* (2001).

## **5.9 Val och vissa demokratifrågor**

För att belysa de kommunala fullmäktigevalen 1998 och vissa demokrati-frågor har vi följande variabler för kommuner och landsting:

### Röstning

- *röstberättigade, totalt och fördelat på svenska och utländska medborgare,*
- *valdeltagande, röstande totalt och i procent av röstberättigade,*
- *avgivna giltiga röster,*
- *avgivna blanka/ogiltiga röster.*

### Valresultat

- *antal/andel röster för respektive parti,*
- *totalt antal röster för partier som fått mandat,*
- *antal/andel personröster totalt och fördelat på män/kvinnor,*
- *antal män/kvinnor som klarat 5 %-spärren för personröster bland de partier som fått mandat samt summa personer*
- *antal personer som utan personröster ej skulle ha fått ett mandat,*

- *valsplitt* – skillnader i valresultat mellan kommunalval respektive landstingsval och riksdagsval för respektive parti.

#### Vissa demokratifrågor

- har kommunen/landstinget eller kommunpolitiker *återkommande möten med medborgare* i form av debattkvällar, ting eller frågestunder,
- har kommunen/landstinget någon *medborgarpanel*,
- deltar kommunen/landstinget i *partnerskap* med näringsliv m.fl. i utvecklingsfrågor,
- har kommunen/landstinget *planerad utbildning av förtroendevalda*,
- upprättar kommunen/landstinget *demokratibokslut*,
- har kommunen/landstinget *särskild person/funktion/beredning för demokratifrågor*,
- har kommunen/landstinget *särskilda medel avsatta för demokratifrågor*.
- *kommunala folkomröstningar under mandatperioden*, väckta folkinitiativ, fullmäktiges beslut, genomförda folkomröstningar (endast avseende kommuner),
- har kommunen *ungdomsråd, fokusgrupp eller liknande* för ungdomar, invandare eller annan grupp (endast avseende kommuner),
- stödjer eller samarbetar kommunen med *byalag* (endast avseende kommuner).

## **5.10 Extern och intern granskning**

För att ge viss belysning av resultaten av extern granskning av kommunens verksamhet har vi följande variabler:

- *antal avslutade ärenden hos JO* år 1999 som lett till kritik samt berört verksamhetsområde enligt JO:s klassificering,
- *antal avslutade ärenden hos JK* som år 1999 lett till kritik samt berört verksamhetsområde enligt JK:s klassificering.

För att ge viss belysning av hur revisionen arbetar har vi följande variabler:

- utses *revisionens ordförande* ur fullmäktiges *majoritet* eller *minoritet*,
- har revisionen *avstyrkt ansvarsfrihet* för nämnd eller styrelse,
- har fullmäktige *beslutat om ansvarsfrihet för år 2000*, trots avstyrkan från revisorer.



## 6 Insamling av uppgifter

Insamling av datauppgifter föreslås ske från flera källor men de flesta uppgifterna måste hämtas via enkäter till kommuner och landsting. En större enkät görs året efter val och vissa uppdateringar sker därefter årligen.

Vi föreslår att staten tar över ansvaret från Svenska Kommunförbundet vad gäller insamling av uppgifter om förtroendevalda. Om så sker bör också undersökningen utvidgas till att omfatta även förtroendevalda i landsting.

### 6.1 Uppbyggnaden av databasen

#### *Offentlig statistik via SCB*

Dataunderlaget bygger i vissa delar på befintlig statistik som i huvudsak finns hos SCB. En del av denna statistik kan hämtas via Internet utan kostnad. I vissa fall har vi beställt statistik som levererats av SCB mot ersättning. Så har varit fallet vad gäller t.ex. valstatistik och statistik om kommunala företag.

#### *Offentlig statistik via myndigheter*

Från statliga myndigheter har vi använt statistik hos Statens skolverk som vi lagt in i databasen.

#### *Kommunförbunden*

Från Svenska Kommunförbundet har vi kostnadsfritt fått tillgång till data från den undersökning som gjordes år 1999 om de förtroendevalda i kommunerna. Undersökningen genomfördes av CEFOS i Göteborg. Det är en ganska stor undersökning som omfattar cirka 68 000 förtroendeuppdrag. Liknande undersökningar har gjorts för några tidigare mandatperioder, men med vissa variationer varför data inte alltid är helt jämförbara.

#### *Kommunernas webbplatser*

En del uppgifter har kunnat samlas in genom att vi gått igenom de webbplatser som finns för samtliga kommuner och landsting. Kvaliteten på de uppgifter som kan hämtas på detta sätt kan variera och därför har relativt få uppgifter samlats in på detta sätt.

### *Statskontorets enkäter till kommuner och landsting*

Vi har i en tidigare etapp samlat in ett antal uppgifter via en enkät till samtliga kommuner och landsting. Bortfallet var mycket litet. Dessa uppgifter användes för att göra analyser och beskrivningar i vår rapport Organisations-, styr- och verksamhetsformer i kommuner och landsting (1999:38). Dataunderlaget presenterades dock inte i sin helhet i den rapporten. Huvuddelen av dessa uppgifter har använts för att bygga upp pilotdatabasen.

Vi har också genomfört en enkät till kommuner och landsting hösten 2001. Vid denna enkät togs hänsyn till kommunernas uppgiftslämnarbörda och ett 20-tal frågor ställdes som inte krävde några större undersökningar av uppgiftslämnarna. Bortfallet i denna enkät var dock något större, 20 kommuner (7 %) och landsting (5 %).

### *Offentliga utredningar m.m.*

I några fall har vi kunnat hämta uppgifter från offentliga utredningar som ställt sitt underlagsmaterial till förfogande. Detsamma gäller vissa uppgifter som vi hämtat från särskilda undersökningar som gjorts av kommunförbunden, tidningen KommunAktuellt m.fl.

## **6.2 Underhåll och vidareutveckling**

Från och med kommande mandatperiod skall databasen kunna underhållas och vidareutvecklas av en utsedd huvudman. Uppgiftsinsamlingen kommer i huvudsak att behöva inhämtas från samma källor som vi har använt:

- från SCB,
- från enkäter till kommuner och landsting,
- från kommunernas webbplatser,
- från statliga myndigheter och andra källor i begränsad utsträckning.

I flera fall har vi, för att underlätta uppgiftslämnarbördan, hämtat uppgifter från tillfälliga undersökningar som gjorts av andra men där uppgifterna kunnat användas i databasen. För en mer löpande uppföljning kan inte motsvarande underlag hämtas in på samma sätt. Motsvarande underlag får i framtiden hämtas in via enkäter.

*Året efter ett val*, någon gång på våren, behöver en relativt omfattande enkät göras till samtliga kommuner och landsting. Det handlar om cirka 55 frågor som kan behöva hämtas in via en enkät.

Vid detta tillfälle behöver också en stor undersökning om förtroendevalda och deras uppdrag i kommunerna göras. Vi föreslår att motsvarande undersökning görs i landstingen där dessa uppgifter i dag saknas. Vårt förslag

innebär således att kommunförbunden avlastas denna uppgift och att det görs till ett statligt ansvar att initiera och finansiera dessa undersökningar.

Vissa uppgifter behöver uppdateras år två, tre och fyra i en mandatperiod. Vi har försökt begränsa omfattningen av den årliga uppdateringen trots att det finns ett ganska stort intresse av att få *en årlig uppdatering* av många variabler. Vårt förslag innebär att det för kommuner och landsting handlar om cirka 25 frågor som behöver besvaras via en enkät.

### **6.3 Teknik för datainsamling**

För de uppgiftsinsamlingar som riktar sig direkt till kommuner och landsting har vi använt traditionella enkäter. Alternativet med elektroniska enkäter har inte bedömts vara lämpligt eftersom uppgiftslämnarna ofta ber olika personer besvara delar av enkäten. Tekniken med elektroniska enkäter utvecklas dock snabbt och tekniska lösningar kan komma som medger att flera uppgiftslämnare samordnar sig kring ett svar. En övergång till elektroniska enkäter skulle då kunna minska insamlingskostnaderna och ge snabbare sammanställningar av resultaten.

En annan fråga är om uppgiftsinsamlingen skall samordnas med någon annan uppgiftsinsamling för att underlätta för uppgiftslämnarna. Det alternativ som står närmast till hands är en samordning med avlämnandet av räkenskapsutdraget. Förutom ekonomiska uppgifter lämnas numera också vissa kvantitativa uppgifter om verksamheten. Vi har emellertid inte föreslagit en sådan lösning eftersom en samordning troligen skulle leda till att ekonomienheter eller motsvarande skulle få huvudansvaret för att besvara även uppgifter om politisk organisation, demokrati m.m. Vår bedömning är att kommunledningen har bättre förutsättningar att besvara frågor inom dessa områden.

För att minska risken för att felaktigheter registreras är det önskvärt att alla uppgifter i databasen om en kommun eller ett landsting kan granskas av kommunen så att en rättning kan ske. Det bör därför finnas en rutin som medger att kommunen/landstinget kan granska alla uppgifter om sig själva via Internet och påpeka eventuella felaktigheter eller uppdateringsbehov. Under våren år 2002 avses samtliga kommuner och landsting få en sådan möjlighet till korrigerings av redan lämnade uppgifter till den pilotdatabas som vi byggt upp.





## 7 Huvudmannaskap

SCB föreslås vara huvudman för drift och utveckling av databasen. Skulle regeringen besluta om inrättande av *Rådet för kommunala jämförelser och analyser*, som föreslagits av en annan utredning, bör enligt Statskontorets mening detta råd i stället vara huvudman. I ett sådant alternativ bör SCB svara för datainsamling och drift enligt ett entreprenadavtal. En huvudman för verksamheten bör utses så att verksamheten kan starta den 1 juli 2002.

### 7.1 Uppgifter för huvudmannen

En huvudman för databasen har ansvar för tre huvudsakliga uppgifter:

- utveckling av innehållet i databasen,
- insamling och uppdatering av data,
- teknisk lagring och tillhandahållande av databasen till användare.

Vidare kan det bli aktuellt att huvudmannen får i uppdrag av regeringen att göra analyser och bedömningar av insamlat material då sådant behov uppkommer. Huvuddelen av analyserna bör dock göras av andra än huvudmannen – forskare, utredare m.fl. Det kan gagna debatten om olika analyser görs av olika parter och där slutsatserna kanske inte är helt samstämmiga.

En huvudman bör ha ansvaret för samtliga uppgifter men för det praktiska utförandet kan flera organisationer komma i fråga. Exempelvis kan insamling av data samt teknisk drift vara uppgifter som kan läggas ut på entreprenad.

### 7.2 Alternativ som har övervägts

Organisationsdatabasen kommer att vara en del av det nationella uppföljningssystemet för kommunal verksamhet. Att lägga huvudmannansvaret direkt på ett departement anser vi inte vara en lämplig lösning eftersom det är en fortlöpande verksamhet av förvaltande karaktär. Det bör vara en myndighet under regeringen som har denna uppgift.

Vi diskuterar nedan tre tänkbara huvudmän för verksamheten, samtliga myndigheter under regeringen.

#### 7.2.1 SCB

Statistiska centralbyrån (SCB) har kunskaper och kapacitet för att ta ett totalansvar för databasen. SCB har fördelar genom att myndigheten redan har ansvar för en del av den statistik som ingår i databasen, t.ex. vad gäller val-

resultat, kommunala företag, befolkningsstatistik m.m. Vidare har SCB annan statistik om levnadsförhållanden, näringsliv m.m. som inte ingår i vår föreslagna databas men som kan behövas för att göra djupare analyser. Det finns också hos SCB historiska data vad gäller t.ex. valresultat som kan komplettera innehållet i databasen i en tidsdimension.

SCB har väl utbyggda rutiner för att lagra och presentera data, både via Internet och via avgiftsbelagda tjänster direkt till kommuner och forskare.

För utveckling av databasen kommer att krävas att SCB samarbetar med forskare och departement. Detta kan ske genom att ett särskilt råd för verksamheten inrättas med lämplig sammansättning. Sådant samarbete sker på andra områden så det är ingen ny typ av uppgift.

### **7.2.2 Statskontoret**

Statskontoret har sedan 1994 ansvar för ”viss statistik om den offentliga sektorn”.

Statskontoret är ingen producent av officiell statistik utan verkets statistikansvar är att göra sammanställningar och analyser. I första hand avser ansvaret beställningar av statistik, bearbetningar av nationalräkenskaper och köp av statistik om personal, verksamhet m.m. från SCB och andra statistikproducerande myndigheter. Resultat och analyser presenteras i den årliga rapporten ”Staten i omvandling”.

Statskontoret har hittills inte, inom ramen för sitt statistikansvar, belyst den kommunala sektorns verksamhet. Däremot har Statskontoret i olika utredningar samlat in uppgifter om den kommunala verksamheten. Detta har dock skett som engångsvisa undersökningar och verket har ingen löpande insamling av uppgifter om den kommunala sektorn.

Statskontoret som huvudman för den planerade databasen har flera nackdelar. Ett sådant huvudmannaskap stämmer inte överens med Statskontorets huvuduppgifter enligt instruktionen. Verket har heller inte någon löpande verksamhet av liknande slag och verksamheten kan därför knappast bli kostnadseffektiv. Verket har inte heller den tekniska bas i form av presentationsteknik för Internet som krävs. Det kan också vara svårt för användare att ”hitta till” Statskontoret.

### **7.2.3 En ny myndighet**

En ny myndighet kan tillskapas för uppgiften. En lämplig form skulle kunna vara en delegation med en styrelse som har fullt ansvar för verksamheten. Till styrelsen kan ett kansli eller ett sekretariat knytas för att bereda ärenden och verkställa beslut.

Delegationen skulle kunna bestå av representanter för myndigheter och organisationer. Sammansättningen skulle exempelvis kunna vara:

- Justitiedepartementet och Finansdepartementet,
- Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet,
- SCB och Statskontoret,
- forskare inom demokratiområdet och organisationsområdet,
- en kommun och ett landsting.

Delegationens ansvar skulle vara att fungera som beslutsorgan vad gäller utveckling av innehållet i databasen och som beställare av tjänster för datainsamling, underhåll och teknik för presentation m.m. Det är rimligt att tänka sig att man som utförare av sådana tjänster väljer SCB som då på uppdragsbasis får arbeta med de verkställande uppgifterna.

### **7.3 Inhämtade synpunkter**

Vi har varit i kontakt med SCB, utredaren för fortsatt utveckling av en kommunal databas samt några forskare och diskuterat frågan om huvudmannaskap. De synpunkter som har lämnats är att de tre databaser som innehåller information om den kommunala verksamheten – ekonomidatabasen (dvs. räkenskapsammandraget), databasen för nyckeltal om den kommunala verksamheten samt organisationsdatabasen – bör tillhandahållas till användarna på ett samlat sätt så att data ur de tre databaserna kan kombineras med varandra. Samtliga databaser bör också vara lätt åtkomliga via Internet med olika hjälpmedel för sökning, bearbetning och presentation.

De synpunkter som lämnats är vidare att det är en fördel om huvudmannen inte uppfattas som ett politiskt organ. Det är vidare önskvärt att forskningen är väl representerad med tanke på att innehållet i databasen måste utvecklas på områden som demokrati och rättssäkerhet.

Alternativet att ha en forskningsinstitution som huvudman har inte förts fram. Att lägga huvudmannaansvaret på t.ex. Svenska Kommunförbundet har inte heller förts fram. I båda fallen torde skälen vara att databasen ses som ett uppföljningssystem för den nationella nivån och inte primärt som en kunskapsdatabas för forskare, kommuner och landsting.

Statskontoret har efter interna diskussioner anfört att verket inte har någon önskan att åta sig uppgiften som huvudman för verksamheten. Däremot kan fortsatt medverkan vid utveckling av databasen erbjudas om våra uppdragsgivare anser detta önskvärt.

Vid kontakter har SCB gett en positiv respons på att ha ett helt eller delat ansvar för underhåll och vidareutveckling av databasen. En förutsättning är naturligtvis att finansieringen kan ordnas.

## 7.4 Statskontorets bedömning

Vår bedömning är att en gemensam huvudman för databaserna om ekonomi, verksamhet och organisation är den bästa lösningen med tanke på tillgänglighet för användare och kostnadseffektiviteten. På sikt skulle också uppgiftsinhämtandet kunna förenklas med en gemensam huvudman.

Vi anser att SCB är den mest naturlige huvudmannen för organisationsdatabasen. Vi förutsätter då att uppdraget till SCB utformas så att centralbyrån till sig bör knyta en delegation eller ett råd som kan ge stöd vid utvecklingen av databasen. Vi förutsätter också att SCB får i uppdrag att samordna databasen med annan information som SCB och andra har om kommuner och landsting så att uppgiftslämnandet begränsas och en "kommunportal" skapas.

En gemensam huvudman för enbart verksamhetsdatabasen och organisationsdatabasen är också en tänkbar lösning. Utredningen för en fortsatt utveckling av en kommunal databas m.m. föreslog i sitt betänkande (SOU 2001:75) att ett råd skall inrättas som huvudman för databasen om verksamhetsnyckeltal. Utredningen föreslog namnet *Rådet för kommunala jämförelser och analyser* och i rådet skulle ingå representanter för regeringen, sektorsmyndigheter, kommunförbunden, kommuner, landsting, forskare och personer med särskild kompetens inom området. Vi anser att detta råd, om det inrättas av regeringen, även skulle kunna fungera som huvudman för organisationsdatabasen. Samordningsskäl torde i ett sådant fall tala för att detta alternativ väljs framför SCB. Om rådet inrättas är vi därför beredda att förorda denna lösning.

En ny huvudman för verksamheten bör vara utsedd så att huvudmannen kan börja förberedelsearbetet för en ny uppgiftsinsamling före valet år 2002. Om någon annan än SCB väljs som huvudman för verksamheten förutsätter vi att den praktiska verksamheten med datainsamling, lagring och tillhandahållande av databasen läggs på SCB i någon form av entreprenad.

## 8 Reglering av verksamheten

Ingen formell reglering av verksamheten i lag eller förordning bedöms krävas. Uppgiftslämnandet föreslås vara frivilligt. Inga sekretessbestämmelser bedöms vara aktuella för verksamheten. Databasen bör tillhandahållas utan kostnad för användarna.

### 8.1 Frivilligt uppgiftslämnande

De uppgifter som databasen föreslås innehålla används inte i utjämnings-systemet eller något annat mer operativt system som statsledningen använder. Därmed finns inte något absolut krav på ett obligatoriskt uppgiftslämnande.

Vid ett frivilligt uppgiftslämnande blir det alltid några uppgiftslämnare som inte lämnar in vissa uppgifter men om frågorna inte kräver alltför mycket undersökningsarbete brukar svarsfrekvensen vara över 85 procent när statliga myndigheter skickar ut enkäter. Vid Statskontorets enkät under etapp ett av detta arbete svarade samtliga landsting och samtliga kommuner utom en. Vid den enkät som gjordes hösten 2001 var svarsfrekvensen 93 procent för kommunerna. Samtliga landsting utom ett besvarade enkäten.

De uppgifter som lämnas genom räkenskapssammandraget krävs in med stöd av en förordning (SCB-FS 2001:3). I dessa uppgifter ingår, förutom ekonomiska bokslutsuppgifter, även vissa verksamhetsuppgifter rörande pedagogisk verksamhet, vård och omsorg samt kommunala företag. Motivet för att dessa uppgifter krävs in med stöd av författning torde vara att de behövs för nationalräkenskaper, utjämningsystem m.m. Om uppgiftslämnandet i framtiden samordnas med räkenskapssammandraget skulle en författningsreglering kunna övervägas, men denna fråga saknar nu aktualitet.

Vår bedömning är att det i detta fall inte krävs en författningsreglering av uppgiftslämnandet för att nå syftena med databasen. Vi kan inte heller se några motiv för att innehållet i databasen skulle behöva författningsregleras.

### 8.2 Ingen sekretess

Som framgått ovan har vi inga personuppgifter i organisationsdatabasen. Organisationsdatabasen omfattas därför inte av någon sekretessregel som rör skydd av personuppgifter.

Inga av de uppgifter som föreslås ingå i databasen omfattas av sekretess hos uppgiftslämnarna. Någon sekretessprövning vid utlämnande av uppgifter från databasen behöver därför inte göras.

### **8.3 Tillgängligt för alla utan kostnad**

Enligt vårt uppdrag skall databasen vara lätt tillgänglig. Om uttag ur databasen avgiftsbeläggs innebär detta att tillgängligheten minskar. Om man skulle överväga att avgiftsbelägga databasen skulle troligen inga större avgiftsinkomster komma in eftersom få skulle utnyttja databasen. Det skulle i vart fall knappast vara möjligt att finansiera datainsamling, underhåll m.m. via sådana avgifter.

Tillhandahållandet av databasen över Internet är förenat med små kostnader och den rörliga kostnaden för ett enskilt uttag är försumbar. Faktureringskostnaden skulle troligen överstiga den rörliga kostnaden.

Vi föreslår att databasen görs tillgänglig utan kostnad för användarna. Om användaren beställer särskilda bearbetningar, listor eller sammanställningar som kräver en personell insats för att ta fram, bör dock en avgift betalas. Detta bör ske enligt samma principer som när SCB tar ut avgifter för den officiella statistiken.

## **9 Kostnader och finansiering**

Kostnaderna för att underhålla och utveckla databasen kan beräknas till cirka 0,5 miljoner kronor för år 2002, cirka 2 miljoner kronor för år 2003 och cirka 1 miljon kronor för de närmsta åren därefter. Verksamheten innebär ett nytt statligt åtagande som förutsätter en finansiering via statsbudgeten.

### **9.1 Kostnader**

#### **9.1.1 Kostnader för huvudmannens administration**

Om SCB utses som huvudman för databasen torde en heltidsinsats krävas av en kvalificerad handläggare under de första två åren för att bygga upp databasen i SCB:s miljö samt dokumentera och samordna verksamheten. Den årliga kostnaden kan uppskattas till cirka 600 000 kronor. Det råd som vi föreslår skall inrättas för stöd till SCB:s utveckling, och som sammanträder fem eller sex gånger per år, kan medföra kostnader för resor och arvoden på uppskattningsvis 100 000 kronor per år. Den årliga administrationskostnaden för verksamheten kan därmed beräknas till cirka 700 000 kronor per år.

#### **9.1.2 Insamling av uppgifter, bearbetning och kontroll**

Den huvudman som tar över Statskontorets pilotdatabas behöver troligen lägga ner arbete på att konvertera data till den tekniska standard som gäller och bygga upp en datastruktur som är anpassad för en löpande drift. Vidare behöver dokumentationssystem byggas upp, driftsrutiner utarbetas m.m. Detta inledande tekniska arbete uppskattas kosta cirka 100 000 kronor.

Förslaget innebär att uppgifter årligen samlas in via enkäter till samtliga kommuner och landsting. Året efter ett val kommer dessa enkäter att vara relativt omfattande. Övriga år blir enkäterna mer begränsade.

Arbetet med att utforma enkäten, skicka ut den, ta emot svar, kontrollera svar, skicka ut påminnelser, registrera uppgifter m.m. är relativt omfattande. För den större enkäten (året efter valåret) kan kostnaden uppskattas till 200 000 kronor och för den mer begränsade enkäten (år två, tre och fyra under mandatperioden) till cirka 60 000 kronor per år.

Året efter valet brukar en särskild undersökning göras av Svenska Kommunförbundet avseende de cirka 68 000 förtroendeuppdragen i kommunerna. Någon motsvarande undersökning har hitintills inte gjorts av Landstingsförbundet. I organisationsdatabasen finns flera viktiga basupp-

gifter och några nyckeltal som bygger på denna undersökning. Vi anser att staten bör överta kostnadsansvaret för denna undersökning för att trygga tillgången till uppgifterna i framtiden. Kostnaden för enbart datainsamling (exklusive analys, rapportskrivning m.m.) för en sådan undersökning kan uppskattas till cirka 800 000 kronor. Undersökningen bör utvidgas till att omfatta även förtroendevalda i landstinget och då kan kostnaden beräknas till 1 miljon kronor.

Statskontoret har köpt valstatistik, statistik om kommunala företag och kommunalförbund av SCB. Kostnaden för detta har uppgått till cirka 60 000 kronor. Vi har beräknat en motsvarande kostnad för inköp av statistik för år 2002. Åren därefter bör kostnaden kunna minska till 45 000 kronor. Om SCB blir huvudman kan kostnaden minska eller bortfalla.

### **9.1.3 Särskilda studier**

Databasen behöver utvecklas och anpassas efter samhällsutveckling, behovsbild m.m. En del av detta utvecklingsarbete är att se som löpande. Det kommer dock att behöva göras särskilda forskarstudier eller andra specialistinsatser för att utveckla modeller och revidera innehållet. Det blir då fråga om uppdrag som måste finansieras med särskilda medel. Om en eller två studier skall kunna göras per år bör uppskattningsvis 100 000 kronor beräknas för detta. Större studier bör lämpligen göras inom ramen för utredningsväsendet – genom att kommande utredningar får i uppdrag att inom ett visst område belysa vilka data som bör ingå i ett löpande uppföljningssystem.

### **9.1.4 Tillhandahållande av uppgifter**

Särkostnaden för att tillhandahålla databasen via Internet i form av kopior som kan laddas ner av användaren kan beräknas vara försumbar om den huvudman som distribuerar databasen redan har en liknande verksamhet.

Vissa sökverktyg och rapportverktyg kan behöva tillhandahållas för att ge en lätt tillgång till databasen. Om SCB väljs som distributör finns ett antal sådana verktyg (PC-Axis m.fl.) som kan användas även för denna databas. Särkostnaden torde vara låg. Vi har därför inte beräknat några särkostnader för att tillhandahålla uppgifterna via Internet.

## **9.2 Finansiering**

Databasen torde behöva finansieras via anslagsmedel. Uppgiften innebär ett nytt åtagande för staten och någon besparing inom något annat utgiftsområde kan vi inte se. Den nya uppgiften innebär att finansiering torde behöva ske i form av en utgiftsökning med nya medel. Med tanke på att flera



olika insatser nu görs för att höja ambitionsnivån i uppföljningen av den kommunala sektorn kan ett nytt samlat anslag för uppföljning av den kommunala sektorn vara en tänkbar teknisk lösning.

Vi förutsätter att arbetet behöver starta redan sommaren 2002 för att en uppdatering skall kunna göras snarast efter valet.

För år 2002 kan 0,5 miljoner kronor behöva finansieras med anslagsmedel. Kostnaden fördelas på följande delposter:

– handläggare 6 månader	300 000 kronor
– råd, resor och arvoden	50 000 kronor
– omläggningskostnader	100 000 kronor
– särskilda studier	50 000 kronor

För år 2003 kan kostnaden beräknas till cirka 2 060 000 kronor fördelat på följande delposter:

– handläggare 12 månader	600 000 kronor
– råd, resor och arvoden	100 000 kronor
– årlig (större) enkät	200 000 kronor
– ev. kostnad för statistik från SCB internt	60 000 kronor
– särskilda studier (utvecklingsarbete)	100 000 kronor
– undersökning om förtroendevalda	1 000 000 kronor

Följande år kan kostnaden beräknas sjunka till cirka 1 miljon kronor.

Om den föreslagna delegationen görs gemensam för både verksamhetsdatabasen och organisationsdatabasen borde kostnaden för delegation och sekretariat kunna minska med 200 000 kronor. Övriga kostnader påverkas inte av en sådan samordning av huvudmannskapet.



## 10 Tekniska lösningar

Uppgifterna föreslås lagrade i form av kommuntabeller och informationen kodas inte mer än nödvändigt. Ingen egentlig databaslösning i teknisk mening föreslås. Databasen skall vara tillgänglig för kopiering eller utdrag via Internet. Vissa hjälpmedel för att ta ut rapporter, selektera och analysera information behöver finnas. De verktyg som SCB tillhandahåller för Internetbaserad statistik kan tillgodose de grundläggande kraven även för denna databas.

### 10.1 Databasteknik

Pilotdatabasen är rent tekniskt lagrad som ett antal Excel-filer. Uppgifterna är lagrade i en så enkel struktur som möjligt för att de skall kunna användas utan särskilt kunnande om databasteknik. Huvudsakligen är det fråga om kommuntabeller. Olika uppgifter har inte länkats till varandra eller till indexregister även om det i några fall skulle kunna innebära en fördel. En enkel teknisk struktur gör det lättare att använda databasen.

Det är möjligt att göra en mer renodlad databaslösning, t.ex. i form av en relationsdatabas, men tillgängligheten minskar då genom att användarna måste ha en programvara av typ Access eller SPSS (vilket alla användare inte har). Mervärdet av en databaslösning är också begränsat genom att de flesta uppgifter är i form av kommuntabeller där en uppgift bara behöver kopplas till en kommun eller ett landsting.

Excel-filer kan lätt importeras till databashanterare som Access eller SPSS och den mer avancerade användaren kan då göra bearbetningar och rapporter som inte går att göra i Excel.

Databasen är inte tillrättalagd för statistiska bearbetningar. En uppgift kan t.ex. lagras som ja/nej i stället för 0/1. Anledningen till detta är att det för enklare analyser är lättare att tolka uppgifter i klartext än om de är kodade.

Om SCB får ansvaret för det tekniska underhållet av databasen kommer databasen troligen att anpassas till den tekniska standard som SCB har. SCB tillhandahåller vissa uppgifter via Internet i Excel-format men SCB har också verktyg (t.ex. PC-Axis) som kan användas vid enklare bearbetningar. Konvertering mellan PC-Axis-filer och Excel-filer är enkel.

### 10.2 Tillgänglighet

Vårt förslag är att databasen tillhandahålls via Internet. En användare kan då ladda ner en kopia av databasen, eller delar av den, för vidare bearbetning i

den egna datorn. Andra medier för att tillhandahålla databasen, cd-rom t.ex., kommer troligen inte att efterfrågas eller behövas eftersom storleken på databasen (cirka 2,3 MB, den största enskilda filen är cirka 0,9 MB) gör att data relativt lätt går att ladda ner via en snabb Internetuppkoppling.

### **10.3 Presentation och rapporter**

Den användare som bara söker en viss uppgift eller några uppgifter för en viss kommun kommer troligen att vilja ha någon typ av hjälpmedel för detta. Något sådant verktyg tillhandahålls inte av Statskontoret för pilot-databasen. Det ingick inte heller i vårt uppdrag att ta fram en sådan programvara.

SCB har för sina Internetanvändare skapat vissa selekteringsfunktioner som gör att hela databasen inte behöver laddas ner om det bara är vissa uppgifter man söker. Programvaran PC-Axis, som SCB fritt distribuerar till sina Internetanvändare, har dessutom vissa enklare söknings- och bearbetningsfunktioner. För de flesta användare torde detta vara tillräckligt.

För ekonomi- och verksamhetsdatabaserna utvecklas ett specialverktyg med bl.a. möjlighet till presentation av selekterade data i diagramform. Denna programvara lämpar sig emellertid mindre bra för organisationsdatabasen. Detta beror på att organisationsdatabasen innehåller textinformation och har olika tidsserier för olika variabler. Vi har därför inte närmare undersökt möjligheterna att använda detta presentationsverktyg för organisationsdatabasen.

Förutom ett söknings- och presentationsverktyg för den interaktive användaren som arbetar via bildskärm behövs en rapportgenerator som kan skapa rapporter som läses på bildskärm eller skrivs ut. Det kan t.ex. handla om att skriva ut alla data för en kommun tillsammans med förklaringar om hur varje variabel är definierad. Detta klarar varken Excel eller PC-Axis. En lösning är att erbjuda rapportuttag som en avgiftsbelagd tjänst. En annan är att tillhandahålla en Access-version av databasen med vissa förberedda rapporter. Rapportuttag skulle då kräva att användaren har Access. Vilken lösning som väljs kommer att avgöras av den som får ansvaret för att underhålla databasen.

De rapportuttag som det i första hand handlar om är följande:

- att kunna ta ut samtliga uppgifter om en kommun eller ett landsting tillsammans med de definitioner som finns,
- att kunna få en utskrift av alla kommuners/landstings värden för ett urval variabler,

- att kunna göra utskrifter per kommungrupp för ett antal valda variabler med summafunktioner, medelvärden m.m.

Statskontoret har under arbetet med att bygga upp databasen tagit fram några rapporter. En mer drifanpassad lösning behöver dock utarbetas.

## **10.4 Säkerhet**

Om databasen tillhandahålls via Internet skall innehållet självfallet inte kunna ändras eller tas bort av Internetanvändare. Sådana spärrar är enkla att lägga in.

En möjlighet skulle kunna vara att kommuner och landsting får behörighet att uppdatera sina data via Internet. En sådan lösning blir dock komplicerad genom att en kommun bara skall kunna påverka sina lämnade uppgifter men inte uppgifter som t.ex. hämtats från officiell statistik eller andra kommuners uppgifter. En logg över ändringar måste föras och rutiner för att dela ut behörighet m.m. måste finnas. Vi har därför i nuläget inte övervägt en sådan lösning men det kan tänkas att en sådan möjlighet bör utvecklas längre fram.



## 11 Fortsatt utvecklingsarbete

Databasens innehåll behöver fortlöpande anpassas med hänsyn till efterfrågan och samhällsförändringar. En utvärdering bör göras efter en tids drift. Ett öppet elektroniskt arkiv för det offentliga utredningsväsendet behöver skapas. Forskningen behöver ta fram beskrivningsmodeller som kan användas för en mer systematisk insamling av uppföljningsdata. Framför allt statistik inom det rättsliga området behöver anpassas efter nya krav på information. Samordning av arbetet med uppföljning av kommuner på nationell nivå är önskvärd och en samordning av arbetet med lokala demokratibokslut är också önskvärd.

När databasen blir tillgänglig för användarna kommer en bättre bedömning av efterfrågan på olika uppgifter att kunna ske. Då kan också innehållet behöva förändras. Vissa förändringar i omvärlden medför att nyckeltal måste anpassas eller bytas ut. Med detta som utgångspunkt kan man säga att en ständig anpassning till efterfrågan kräver ett kontinuerligt utvecklingsarbete.

Det finns, som ovan nämnts, flera nyckeltalsområden som är ofullständigt beskrivna med de data som vi har tillgängliga, t.ex. saknas bra modeller för att beskriva alla de områden som vi haft att undersöka – organisations-, styr- och verksamhetsformer samt demokrati och rättssäkerhet. En mer systematisk vidareutveckling av uppföljningssystemet förutsätter att forskningen kan ta fram beskrivningsmodeller som kan utgöra en teoretisk bas för datainsamling inom områden som organisation, styrsystem och rättssäkerhet.

Vi har också pekat på att bl.a. statistiken inom domstolsväsendet har brister och att de data som skulle vara intressanta att ta fram inte går att ta fram med rimliga insatser. Samlade redovisningar över tillsynsåtgärder eller annan extern granskning av kommuner och landsting saknas också. Om och när denna statistik förbättras kan också innehållet i denna databas utvecklas.

Vi vill slutligen åter nämna några åtgärder som ligger utanför vårt uppdrag men som regeringen kan initiera:

- ta initiativ till en utvärdering av uppföljningssystemet för att följa förnyelsearbetet i kommuner och landsting när det varit i drift en tid och undersöka vilka som använder det, hur efterfrågan på uppgifter stämmer med innehållet och vilka förbättringar som kan göras av systemet,
- bygga upp ett öppet elektroniskt arkiv med grunddata som offentliga utredningar tar fram men som sedan inte sparas i elektronisk form (endast SOU-betänkanden lagras elektroniskt sedan 1995),

- ställa krav på en förbättrad statistik från domstolssektorn och tillsynsmyndigheter som medger en analys av enskilda kommuners verksamhet,
- göra en stor medborgarundersökning per mandatperiod som även kan spegla situationen i enskilda kommuner,
- pröva om det går att ta fram en gemensam kärna av uppgifter i de lokala demokratiboksluten som alla kommuner uppmanas att ta fram,
- samordna olika myndigheters arbete med kommunala uppföljningssystem så att data blir tillgängliga på ett samlat sätt,
- göra en årlig redovisning till riksdagen avseende alla beslut och åtgärder som statsmakterna vidtagit under året som har förändrat förutsättningarna för kommunerna vad gäller organisations-, styr- och verksamhetsformer samt demokrati och rättssäkerhet,
- ta fram bättre statistik, nedbruten på kommunal nivå, om partiernas medlemmar, föreningslivets omfattning, massmediesituationen, utvecklingsprojekt m.m.
- utarbeta en plan för löpande uppföljning via specialundersökningar som baseras på djupstudier av olika förhållanden så att en önskad helhetsbelysning av den kommunala sektorn kan erhållas efter ett antal år (samlade forskningsprogram med en tydlig beställning av statsmakterna).



# Bilaga 1



STATSKONTORET Registrator
Ink. 2000-07-03
Dnr. 2000/331-5

Regeringsbeslut

2000-06-21

Ju2000/3066

Justitiedepartementet

Generaldirektör Knut Rexed  
Statskontoret  
Box 2280  
103 17 STOCKHOLM

Till ord.	KV
Kontakt med.	
Beslut.	GD
Datum.	20-07-03
Sign.	HA

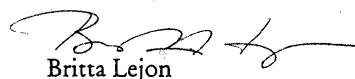
Uppdrag till Statskontoret att föreslå ett system för nationell uppföljning av kommunerna och landstingens förnyelsearbete – etapp två

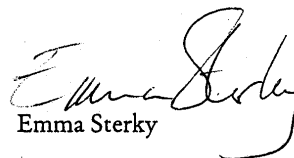
Regeringen uppdrar åt Statskontoret att föreslå ett system för kontinuerlig nationell uppföljning av väsentliga nyckeltal vad gäller samtliga kommuner och landstings organisations-, styr- och verksamhetsformer liksom väsentliga nyckeltal vad gäller samtliga kommuner och landstings demokrati och rättssäkerhet.

Uppdraget skall utföras och redovisas i enlighet med bilagan.

Statskontoret svarar för alla egna kostnader i samband med uppdraget. Regeringskansliet (Justitiedepartementet) skall ersätta Statskontoret för eventuella externa kostnader för insamling av statistik, till exempel genom enkätundersökningar, och för genomförande av seminarier. Ersättningen utbetalas efter rekvisition från Statskontoret upp till ett högsta sammantaget belopp av 150 000 kronor. Kostnaderna skall belasta anslaget C1 Regeringskansliet m.m., anslagsposten Justitiedepartementet.

På regeringens vägnar

  
Britta Lejon

  
Emma Sterky

Postadress  
103 33 STOCKHOLM  
Besöksadress  
Rosenbad 4

Telefonväxel  
08-405 10 00  
Telefax  
08-20 27 34

E-post: [registrator@justice.ministry.se](mailto:registrator@justice.ministry.se)  
X.400: S=Registrator; O=Justice; P=Ministry; A=SIL; C=SE  
Telex  
178 20 PREMIER S

Kopia till

Statsrådsberedningen  
Finansdepartementet/BA  
Finansdepartementet/KE  
Justitiedepartementet/F  
Justitiedepartementet/K  
Svenska Kommunförbundet  
Landstingsförbundet



## REGERINGSKANSLIET

Justitiedepartementet

Demokratienheten  
Departementssekreterare  
Emma Sterky  
Telefon 08-405 40 49

Bilaga till regeringsbeslut  
2000-06-21

### Uppdrag till Statskontoret att föreslå ett system för nationell uppföljning av kommunerna och landstingens förnyelsearbete - etapp två

Ref. In98/1166/KL

#### Sammanfattning av uppdraget

Statskontoret skall föreslå ett system för kontinuerlig nationell uppföljning av väsentliga nyckeltal vad gäller samtliga kommuner och landstings organisations-, styr- och verksamhetsformer liksom väsentliga nyckeltal vad gäller samtliga kommuner och landstings demokrati och rättssäkerhet.

#### Bakgrund

Statskontoret fick den 7 maj 1998 (In98/1166/KL) i uppdrag av regeringen att kartlägga samtliga kommuner och landstings organisations-, styr- och verksamhetsformer samt att föreslå former för ett fortsatt utvecklingsarbete vad gäller utformandet av en nationell uppföljning av förnyelsearbetets effekter på den lokala demokratin och medborgarnas rättssäkerhet. I uppdraget ingick även att redovisa pågående forskning samt att peka på behovet av ytterligare forskningsinsatser.

Uppdraget delades upp i två etapper där den första etappen är avslutad. Statskontoret har i rapporten *Organisations-, styr- och verksamhetsformer i kommuner och landsting* (1999:38) redovisat resultatet från kartlägg-

ningen av vissa nyckeltal samt lämnat en redogörelse för de hittills gjorda erfarenheterna från datainsamlingen.

Statskontoret har nu att slutföra uppdraget genom etapp två. För ytterligare bakgrund och övergripande mål hänvisas till *Bilaga till regeringsbeslut 1998-05-07*.

### Uppdragsbeskrivning av etapp två

Här följer en beskrivning av mål och tillvägagångssätt för etapp två.

#### *Mål*

Statskontoret skall föreslå ett system för kontinuerlig nationell uppföljning av väsentliga nyckeltal vad gäller samtliga kommuner och landstings organisations-, styr- och verksamhetsformer liksom väsentliga nyckeltal vad gäller samtliga kommuner och landstings demokrati och rättssäkerhet. Systemet syftar till att underlätta för staten, kommuner och landsting respektive forskare att kunna följa upp samt utvärdera organisationsförändringars etc. effekter på demokrati och rättssäkerhet.

När det gäller att följa utvecklingen av organisationsformer etc. är väsentliga nyckeltal sådana som mäter det förnyelsearbete som antas påverka den kommunala demokratin och medborgarnas rättssäkerhet. Härutöver krävs att den databas som föreslås skall vara lätthanterlig, att informationen som samlas in skall vara av hög kvalitet, att uppgiftslämnarnas börda inte blir för betungande samt att datainsamlingen kräver rimliga arbetsinsatser till rimliga kostnader.

#### *Tillvägagångssätt*

Etapp två skall inledas med ett antal seminarier med forskare respektive praktiker för att bland annat precisera avgränsningarna.

I en bilaga till regeringens uppdrag till Statskontoret, daterad den 7 maj 1998, identifierades ett antal nyckeltalsområden som indikatorer på förnyelsearbete, demokrati respektive rättssäkerhet. Statskontoret har i sin första kartläggning funnit att för vissa nyckeltal saknas dataunderlag samt att deras relevans ibland kan ifrågasättas. Här kommer ett fortsatt utvecklingsarbete krävas för att ringa in de relevanta nyckeltalsområdena och nyckeltalen.

Det råder också en viss osäkerhet kring en del begrepp. Det kan i ett inledningsskede, dvs. även efter år 2002, därför vara nödvändigt att först

inhämta mer erfarenhet innan vissa områden ges klart definierade nyckeltal. Det gäller exempelvis nyckeltal för att mäta brukarinflytande. Målsättningen är dock att det sedermera skall finnas ett antal väl avgränsade nyckeltal som kontinuerligt följs upp.

Forskare och praktiker skall konsulteras för att identifiera nya samt utveckla redan tidigare prövade nyckeltalsområden och nyckeltal. Det handlar om att ytterligare ta reda på vilka nyckeltalsområden och nyckeltal som är relevanta med avseende på organisationsformer, styrformer, verksamhetsformer, demokrati och rättssäkerhet.

För att göra en bedömning av vilken typ av information som är möjlig att samla in samt hur den skall kunna samlas in skall Statskontoret bland annat komplettera sina egna redan gjorda erfarenheter med andra departement, myndigheter, organisationer, forskare samt eventuellt andra länders erfarenheter av framtagande, insamling, användande etc. av liknande nyckeltal. Av särskilt intresse är det projekt som under ett års tid bedrivits inom Finansdepartementet med att ta fram ett förslag till en databas om kommunal verksamhet och ekonomi (In1998:B). Detta erfarenhetsutbyte är ett sätt för att i möjligaste mån använda redan tillgängliga data och befintlig metodkunskap samt för att undvika att liknande information samlas in av flera parter. I de fall Statskontoret föreslår användning av information från andra databaser skall det finnas en plan för alternativa datainsamlingsmetoder.

Vid utvecklingen av databasen skall Statskontoret även beakta kommunerna och landstingens uppgiftslämnarbörd. Mot bakgrund härav bör Statskontoret bland annat fundera över om det för vissa nyckeltal räcker med att samla in information från ett representativt urval av kommuner i stället för att göra en totalundersökning.

Statskontoret skall göra en bedömning av när det är bäst att samla in materialet för att på bästa sätt fånga upp de förändringar som sker i kommuner och landsting, samt ge förslag på hur ofta det bör ske.

Förhoppningen är att forskare och andra intresserade genom databasen i ökad utsträckning skall intressera sig för att utvärdera effekterna av kommunernas organisationsförändringar etc. på demokrati och rättssäkerhet. För att beakta detta i utvecklingen av databasen skall Statskontoret göra en analys av redan insamlat material. Eventuellt kan också någon forskare knytas till projektet för att göra en fördjupad analys.

Statskontoret skall i arbetet med att ta fram ett förslag till ett uppföljningssystem utveckla ett nära samarbete med berörda parter som

Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet och Statistiska centralbyrån.

Slutligen skall Statskontoret ge förslag på vem som, efter uppdragets slutförande, bäst ansvarar för databasen i framtiden vilket inkluderar ansvar för att uppdatera och vidareutveckla den. Statskontoret skall också särskilt redovisa förväntade kostnader samt ge förslag på den framtida finansieringen av databasen.

#### Redovisning av etapp två

Statskontoret skall till Justitiedepartementet lämna en projektplan när erfarenheterna från de inledande seminarierna summerats. Det skall i denna bland annat framgå planerade aktiviteter per budgetår.

Statskontoret skall löpande hålla Justitiedepartementet informerat om hur arbetet fortskrider.

Statskontoret skall redovisa etapp två i två delrapporter.

I den första rapporten, som skall lämnas till regeringen senast den 1 december år 2001, skall Statskontoret lämna en beskrivning av uppföljningssystemet för att uppbyggnaden av databasen skall kunna sättas igång efter nästa allmänna val. Det skall i rapporten framgå nyckeltalsområden och nyckeltal samt vilka avgränsningar man gjort och varför. Om det finns nyckeltal som behöver vidareutvecklas skall dessa också anges. Centrala begrepp skall vara definierade och metoder för datainsamling anges. Statskontoret skall även redovisa sina erfarenheter från utvecklingsarbetet samt redovisa vad de konsultationer som skett med andra departement, myndigheter och forskare har givit för resultat och på vilket sätt databasen skall samordnas med eventuella andra databaser. Det skall också finnas en redogörelse av de erfarenheter Statskontoret har gjort vid den fördjupade analysen av idag redan insamlat material. Ett förslag skall också finnas på vem som i framtiden bör ha ansvaret för databasen.

I den andra rapporten, som skall lämnas till regeringen senast den 1 maj år 2002, skall Statskontoret lämna en beskrivning av kommunerna med avseende på de nyckeltal som de föreslår skall ingå i uppföljningssystemet.

## Bilaga 2.1

### Föreslagna nyckeltal för kommuner

Typ av nyckeltal: E = Ekonomi, T = Text, V = Volym

Uppdatering: M = Mandatperiod, Å = Årlig

Område	Typ	Nyckeltal	Uppdatering
<b>Grunduppgifter</b>			
Identifikation		Kommunkod	M
		Kommunens namn	M
Typ av kommun	T	Kommungrupp	Å
	T	Storleksgrupp	Å
Befolkning	V	Folkmängd totalt den 31 december	Å
	V	Fördelning efter kön <ul style="list-style-type: none"> <li>• antal män</li> <li>• andel män (%)</li> <li>• antal kvinnor</li> <li>• andel kvinnor (%)</li> </ul>	Å
	V	Fördelning efter åldersgrupp <ul style="list-style-type: none"> <li>• antal 0–30 år</li> <li>• andel 0–30 år (%)</li> <li>• antal 31–64 år</li> <li>• andel 31–64 år (%)</li> <li>• antal 65 år och över</li> <li>• andel 65 år och över (%)</li> </ul>	Å
	V	Fördelning efter medborgarskap <ul style="list-style-type: none"> <li>• antal med utrikes medborgarskap</li> <li>• andel med utrikes medborgarskap (%)</li> </ul>	Å
Landareal	V	Kommunens yta mätt i km <sup>2</sup>	M
Adressuppgifter	T	Postadress	Å
	T	Telefonnummer	Å
	T	Faxnummer	Å
	T	E-postadress	Å
	T	Webbplats	Å

<b>Politiska styrkeförhållanden (efter kommunfullmäktigval)</b>			
Mandat	V	Totalt antal mandat i fullmäktige	M
	V	Antal mandat i fullmäktige tilldelade <ul style="list-style-type: none"> <li>• Moderata samlingspartiet</li> <li>• Centerpartiet</li> <li>• Folkpartiet liberalerna</li> <li>• Kristdemokraterna</li> <li>• Miljöpartiet de Gröna</li> <li>• Sveriges socialdemokratiska arbetareparti</li> <li>• Vänsterpartiet</li> <li>• lokala partier</li> </ul>	M
	T	Namn på det största lokala partiet med mandat i fullmäktige	M
Fullmäktiges sammansättning	V	Ledamöter i fullmäktige efter kön 1 nov. <ul style="list-style-type: none"> <li>• antal män</li> <li>• andel män (%)</li> <li>• antal kvinnor</li> <li>• andel kvinnor (%)</li> <li>• summa ledamöter</li> </ul>	M
	V	Ledamöter i fullmäktige efter ålder 1 nov. <ul style="list-style-type: none"> <li>• antal högst 30 år</li> <li>• andel högst 30 år (%)</li> <li>• antal 31 år och över</li> <li>• andel 31 år och över (%)</li> <li>• summa ledamöter</li> </ul>	M
Ordförandepost	T	Fullmäktigordförande 1 nov. valår <ul style="list-style-type: none"> <li>• partibeteckning</li> <li>• kvinna</li> </ul>	M
	T	Styrelseordförande 1 jan. året efter valår <ul style="list-style-type: none"> <li>• partibeteckning</li> <li>• kvinna</li> </ul>	M
Majoritetsförhållanden	T	Teoretisk majoritet - utgående från traditionell blockindelning	M
	T	Faktisk majoritet – uppgifter från kommunen i början av mandatperioden	M
	T	Partiet ingår i den styrande majoriteten <ul style="list-style-type: none"> <li>• Moderata samlingspartiet</li> <li>• Centerpartiet</li> <li>• Folkpartiet liberalerna</li> <li>• Kristdemokraterna</li> <li>• Miljöpartiet de Gröna</li> <li>• Sveriges socialdemokratiska arbetareparti</li> <li>• Vänsterpartiet</li> <li>• ett eller flera lokala partier</li> </ul>	M



<b>Förvaltning, organisation och styrning</b>			
Centrala förvaltningar	V	Antal centrala förvaltningar i kommunens organisation	Å
	V	Antal årsarbetare per 1 000 invånare 1 nov. i kommunens organisation	Å
Särskilt register över centrala förvaltningar	T	Namn på centrala förvaltningar/förvaltningsenheter i kommunens organisation	Å
Facknämnder	T	Om facknämnderna i kommunen upprättar egen (intern) <ul style="list-style-type: none"> <li>• resultaträkning</li> <li>• balansräkning</li> </ul>	Å
	T	Om regler finns att facknämnder balanserar över-/underskott mellan åren	Å
Avtal med staten	E	Om kommunen har avtal med staten via <ul style="list-style-type: none"> <li>• bostadsakuten</li> <li>• kommunakuten</li> </ul>	Å

<b>Fullmäktige och nämnder</b>			
Organisation av fullmäktige och nämnder	V	Kommunfullmäktige (kf) <ul style="list-style-type: none"> <li>• minsta antal ledamöter enligt lag</li> <li>• faktiskt antal ledamöter enligt beslut i kf</li> <li>• antal unika ersättare</li> <li>• antal ledamöter som avgått under mandatperioden</li> </ul>	M
	T	Om fullmäktige har utskott eller beredningar	M
	T	Om det inom kommunstyrelsen finns organ med beslutanderätt inom särskilt angivet område	M
	V	Antal nämnder/styrelser i den politiska organisationen	M
	T	Om det finns kommun-/stadsdelsnämnder	M
	T	Självförvaltningsorgan <ul style="list-style-type: none"> <li>• uppdrag av kommunal nämnd</li> </ul>	M
	V	• antal självförvaltningsorgan	
	T	Opolitiska styrelser <ul style="list-style-type: none"> <li>• finns</li> </ul>	M
	V	• antal opolitiska styrelser	
Särskilt nämndregister	T	Namn på nämnd	M
	T	Typ av nämnd	M
	V	Antal ordinarie ledamöter	M
	V	Antal ersättare	M

<b>Samverkansformer</b>			
Samarbete med andra kommuner och parter	T	Gemensam nämnd (med annan kommun eller landstinget) enligt KL 3 kap. 3 a §	M
	V	Antal kommunalförbund som kommunen deltar i	Å
	T	Om kommunen deltar i <ul style="list-style-type: none"> <li>• regionförbund</li> <li>• samverkansorgan</li> </ul>	Å
Särskilt register över samverkansorgan	T	Namn på samverkansorgan som kommunen är medlem av	M
Särskilt register över kommunalförbund	T	Länskod	M
	T	Kommunalförbundets namn	Å
	T	Kodnummer	Å
	T	Medlemmar i kommunalförbundet	Å
	T	Verksamhetsområde	Å
	E	Ekonomisk omsättning	Å
	T	Postadress	Å
	T	Telefonnummer	Å
T	Faxnummer	Å	

<b>Kommunala företag och entreprenader</b>			
Kommunen som koncern	V	Antal aktiva företag/stiftelser med sammanlagd kommunal ägarandel om minst 50 procent: <ul style="list-style-type: none"> <li>• aktiebolag</li> <li>• stiftelser</li> <li>• företag av annan typ</li> <li>• summa</li> <li>• varav helägda tillsammans med annan kommun/landsting</li> </ul>	Å
	T	Om viktigare beslut i kommunala företag <ul style="list-style-type: none"> <li>• har behandlats i fullmäktige</li> </ul>	Å
	V	• antal beslut	
	T	Om fullmäktige antagit bestämmelser om insyn i kommunala företag	Å
Särskilt register över kommunala företag	T	Företagets namn	Å
	T	Juridisk form	Å
	V	Ägarandel	Å
	T	SNI-kod	Å
	T	Bransch (grundat på SNI-kod)	Å
	V	Antal anställda	Å
	E	Ekonomisk omsättning	Å
	E	Avkastning på eget kapital	Å

Omfattningen av entreprenader (motsv.)	V	Andel (%) köpta tjänster • förskoleverksamhet och skolbarnomsorg • utbildning • äldre och funktionshindrade • individ- och familjeomsorg	Å
	V	Andel (%) barn/elever i verksamhet som drivs i enskild regi • förskola • fristående grundskola • fristående gymnasium	Å

<b>Förtroendevalda</b>			
Förtroendevalda	V	Antal personer med förtroendeuppdrag i fullmäktige och nämnder • totalt • män • kvinnor	Å
	V	Antal invånare per förtroendevald	Å
Förtroendeuppdrag	V	Antal förtroendeuppdrag (exkl. vakanta) • totalt • ordinarie • ersättare	M
	V	Antal förtroendeuppdrag som innehas av • man • kvinna	M
	V	Antal förtroendeuppdrag som innehas av person med en ålder av • högst 30 år • 31 år och över	M

<b>Medborgarrelationer</b>			
Information	T	TV/radiosändningar av fullmäktigsammanträden	Å
	T	Information till hushåll i kommunen <ul style="list-style-type: none"> <li>• skriftlig information distribueras</li> <li>• informationsansvarig finns</li> </ul>	Å
	T	Kommunens webbplats: <ul style="list-style-type: none"> <li>• information på flera språk</li> <li>• protokoll från fullmäktiges eller styrelsens sammanträden</li> </ul>	Å
Insyn	V	Antal sammanträden i kommunfullmäktige	Å
	T	Öppna nämndsammanträden <ul style="list-style-type: none"> <li>• förekommer</li> <li>• beslut i fullmäktige fattat</li> </ul>	Å
	T	Offentlig utfrågning/hearing	Å
	T	Kommunens webbplats: <ul style="list-style-type: none"> <li>• centralt diarium tillgängligt</li> <li>• diskussionsforum</li> </ul>	Å
Brukarinflytande	T	Medborgar- eller brukarundersökning	Å
	T	Kund- eller brukarvalssystem <ul style="list-style-type: none"> <li>• tillämpas av kommunen</li> <li>• område</li> </ul>	Å
	T	System med brukarrepresentation <ul style="list-style-type: none"> <li>• tillämpas av kommunen</li> <li>• område</li> </ul>	Å
	T	Om brukarkooperativ finns	Å
	V	Antal brukarkooperativ inom <ul style="list-style-type: none"> <li>• barnomsorg</li> <li>• skola</li> <li>• individ- och familjeomsorg</li> <li>• omsorg om äldre och funktionshindrade</li> <li>• annat område</li> </ul>	Å
	V	Antal skolor med lokala styrelser med föräldra- resp. elevmajoritet enligt <ul style="list-style-type: none"> <li>• SFS 1996:605 (grundskolan/obl. särskolan)</li> <li>• SFS 1997:642 (gymnasieskolan/komvux)</li> </ul>	Å
Service	T	Om medborgarkontor <ul style="list-style-type: none"> <li>• finns</li> </ul>	Å
	V	• antal medborgarkontor	
	T	Vissa blanketter tillgängliga på webbplatsen	Å
	T	Service deklARATION eller -förbindelse	Å
	T	En fast rutin för att hantera klagomål	Å

<b>Val och vissa demokratifrågor</b>			
Röstning (kommun- fullmäktigval)	V	Röstberättigade • antal totalt • antal svenska medborgare • antal utländska medborgare	M
	V	Valdeltagande • antal röstande totalt • röstande i procent av alla röstberättigade	M
	V	Valresultat • antal blanka/ogiltiga röster • antal giltiga röster	M
Valresultat (kommun- fullmäktigval)	V	Giltiga rösters fördelning på partier • antal röster (m) • andel röster i procent (m) • antal röster (c) • andel röster i procent (c) • antal röster (fp) • andel röster i procent (fp) • antal röster (kd) • andel röster i procent (kd) • antal röster (mp) • andel röster i procent (mp) • antal röster (s) • andel röster i procent (s) • antal röster (v) • andel röster i procent (v) • antal röster (övr) • andel röster i procent (övr)	M
Personröster (kommun- fullmäktigval)	V	Totalt antal röster för partier som fått <u>mandat</u>	M
	V	Därav antal personröster på • män • kvinnor • totalt	M
	V	Andel (%) erhållna personröster på • män • kvinnor • totalt	M
	V	Antal personer som klarat 5 %-spärren för personröster bland de partier som fått mandat • män • kvinnor • summa personer	M
	V	Antal personer som utan personröster ej skulle fått ett mandat	M

Valsplit	V	<p>Skillnader i valresultat mellan kommunalval och riksdagsval för resp. parti</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• valsplitt (m), procent</li> <li>• valsplitt (c), procent</li> <li>• valsplitt (fp), procent</li> <li>• valsplitt (kd), procent</li> <li>• valsplitt (mp), procent</li> <li>• valsplitt (s), procent</li> <li>• valsplitt (v), procent</li> <li>• valsplitt (övr), procent</li> </ul>	M
Kommunala folkomröstningar	T	<p>Kommunala folkomröstningar under mandatperioden</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• väckta folkkinitiativ (fråga)</li> <li>• fullmäktiges beslut (avslag/bifall)</li> <li>• genomförda folkomröstningar (fråga o. år)</li> </ul>	Å
Vissa demokratifrågor	T	<p>Råd, fokusgrupp för deltagande från</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ungdomar</li> <li>• invandrare</li> <li>• annan grupp av medborgare</li> </ul>	Å
	T	<p>Stödjer eller samarbetar kommunen med byalag, lokala utvecklingsgrupper eller likn.</p>	Å
	T	<p>Återkommande möten med medborgare i form av debattkvällar, ting eller frågestunder</p>	Å
	T	<p>Medborgarpanel</p>	Å
	T	<p>Deltar kommunen i partnerskap med näringsliv m.fl. i utvecklingsfrågor</p>	Å
	T	<p>Planerad utbildning av förtroendevalda</p>	Å
	T	<p>Demokratibokslut</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• finns för föregående år</li> <li>• planeras för innevarande år</li> </ul>	Å
	T	<p>Arbete med demokratifrågor</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• särskild person/funktion/beredning finns</li> <li>• särskilda medel avsatta</li> </ul>	Å

<b>Extern och intern granskning</b>			
JO	V T	Avslutade ärenden hos JO som lett till kritik • antal ärenden • verksamhetsområde (kod)	Å
JK	V T	Avslutade ärenden hos JK som lett till kritik • antal ärenden • verksamhetsområde (gruppnr)	Å
Revision	T	Utses revisionens ordförande ur fullmäktiges majoritet eller minoritet	Å
	T	Har <u>revisorerna</u> för föregående verksamhetsår avstyrkt ansvarsfrihet för nämnd, styrelse eller förtroendevald	Å
	T	Har <u>fullmäktige</u> beslutat om ansvarsfrihet, trots avstyrkan från revisorer	Å





## Bilaga 2.2

### Föreslagna nyckeltal för landsting

Typ av nyckeltal: E = Ekonomi, T = Text, V = Volym

Uppdatering: M = Mandatperiod, Å = Årlig

Område	Typ	Nyckeltal	Uppdatering
<b>Grunduppgifter</b>			
Identifikation		Länskod, numerisk	M
		Länsbeteckning, alfabetisk	M
		Landstingets namn	M
		Landstingets egen beteckning	M
Befolkning	V	Folkmängd totalt den 31 december	Å
	V	Fördelning efter kön	Å
		• antal män	
		• andel män (%)	
		• antal kvinnor	
	V	Fördelning efter åldersgrupp	Å
		• antal 0–30 år	
		• andel 0–30 år (%)	
		• antal 31–64 år	
	V	• andel 31–64 år (%)	
• antal 65 år och över			
• andel 65 år och över (%)			
Fördelning efter medborgarskap		Å	
• antal med utrikes medborgarskap			
• andel med utrikes medborgarskap (%)			
Landareal	V	Landstingets yta mätt i km <sup>2</sup>	M
Adressuppgifter	T	Postadress	Å
	T	Telefonnummer	Å
	T	Faxnummer	Å
	T	E-postadress	Å
	T	Webbplats	Å

<b>Politiska styrkeförhållanden (efter landstingsfullmäktigval)</b>			
Mandat	V	Totalt antal mandat i fullmäktige	M
	V	Antal mandat i fullmäktige tilldelade <ul style="list-style-type: none"> <li>• Moderata samlingspartiet</li> <li>• Centerpartiet</li> <li>• Folkpartiet liberalerna</li> <li>• Kristdemokraterna</li> <li>• Miljöpartiet de Gröna</li> <li>• Sveriges socialdemokratiska arbetareparti</li> <li>• Vänsterpartiet</li> <li>• lokala partier</li> </ul>	M
	T	Namn på det största lokala partiet med mandat i fullmäktige	M
Fullmäktiges sammansättning	V	Ledamöter i fullmäktige efter kön 1 nov. <ul style="list-style-type: none"> <li>• antal män</li> <li>• andel män (%)</li> <li>• antal kvinnor</li> <li>• andel kvinnor (%)</li> <li>• summa ledamöter</li> </ul>	M
	V	Ledamöter i fullmäktige efter ålder 1 nov. <ul style="list-style-type: none"> <li>• antal högst 30 år</li> <li>• andel högst 30 år (%)</li> <li>• antal 31 år och över</li> <li>• andel 31 år och över (%)</li> <li>• summa ledamöter</li> </ul>	M
Ordförandepost	T	Fullmäktigordförande 1 nov. valår <ul style="list-style-type: none"> <li>• partibeteckning</li> <li>• kvinna</li> </ul>	M
	T	Styrelseordförande 1 jan. året efter valår <ul style="list-style-type: none"> <li>• partibeteckning</li> <li>• kvinna</li> </ul>	M
Majoritetsförhållanden	T	Teoretisk majoritet – utgående från traditionell blockindelning	M
	T	Faktisk majoritet – uppgifter från landstinget i början av mandatperioden	M
	T	Partiet ingår i den styrande majoriteten <ul style="list-style-type: none"> <li>• Moderata samlingspartiet</li> <li>• Centerpartiet</li> <li>• Folkpartiet liberalerna</li> <li>• Kristdemokraterna</li> <li>• Miljöpartiet de Gröna</li> <li>• Sveriges socialdemokratiska arbetareparti</li> <li>• Vänsterpartiet</li> <li>• ett eller flera lokala partier</li> </ul>	M

<b>Förvaltning, organisation och styrning</b>			
Styrningsmodell	T	Modeller för styrning av hälso- och sjukvården i landstinget	M
Centrala förvaltningar	V	Antal centrala förvaltningar i landstingets organisation	Å
	V	Antal årsarbetare per 1 000 invånare 1 nov. i landstingets organisation	Å
Särskilt register över centrala förvaltningar	T	Namn på centrala förvaltningar/förvaltningsenheter i landstingets organisation	Å
Facknämnder	T	Om facknämnderna i landstinget upprättar egen (intern) <ul style="list-style-type: none"> <li>• resultaträkning</li> <li>• balansräkning</li> </ul>	Å
	T	Om regler finns att facknämnder balanserar över-/underskott mellan åren	Å
Avtal med staten	E	Om landstinget fått stöd via <ul style="list-style-type: none"> <li>• kommunakuten</li> </ul>	Å

<b>Fullmäktige och nämnder</b>			
Organisation av fullmäktige och nämnder	V	Landstingsfullmäktige (lf) <ul style="list-style-type: none"> <li>• minsta antal ledamöter enligt lag</li> <li>• faktiskt antal ledamöter enligt beslut i lf</li> <li>• antal unika ersättare</li> <li>• antal ledamöter som avgått under mandatperioden</li> </ul>	M
	V	Antal icke-nämndorgan i den politiska organisationen som är underordnade <ul style="list-style-type: none"> <li>• landstingsfullmäktige</li> <li>• landstingsstyrelsen</li> <li>• övriga nämnder än landstingsstyrelsen</li> </ul>	M
	V	Antal nämnder/styrelser i den politiska organisationen	M
	T	Om landstinget har distriktsorganisation	M
	T	Självförvaltningsorgan	M
	T	• uppdrag av nämnd i landstinget	
	V	• antal självförvaltningsorgan	
	T	Professionella nämnder/styrelser som inte utsetts på politiska grunder <ul style="list-style-type: none"> <li>• finns</li> </ul>	M
V	• antal professionella nämnder/styrelser		
Särskilt nämndregister	T	Namn på nämnd	M
	T	Typ av organ	M
	T	Beställar- eller utförarroll	M

<b>Samverkansformer</b>			
Samarbete med andra landsting eller parter	T	Gemensam nämnd enligt KL 3 kap. 3 a §	M
	V	Antal kommunalförbund som landstinget deltar i	Å
	T	Om landstinget deltar i <ul style="list-style-type: none"> <li>• regionförbund</li> <li>• försök med regionalt utvecklingsansvar</li> <li>• samverkansorgan</li> </ul>	Å
Särskilt register över samverkansorgan	T	Namn på samverkansorgan som landstinget är medlem av	M

<b>Kommunala företag och entreprenader</b>			
Landstinget som koncern	V	Antal aktiva företag/stiftelser med sammanlagd landstingskommunal ägarandel om minst 50 procent: <ul style="list-style-type: none"> <li>• aktiebolag</li> <li>• stiftelser</li> <li>• övriga företag</li> <li>• summa</li> <li>• varav helägda tillsammans med annat landsting/kommun</li> </ul>	Å
	T	Om viktigare beslut i landstingets företag <ul style="list-style-type: none"> <li>• har behandlats i fullmäktige</li> </ul>	Å
	V	• antal beslut	
	T	Om fullmäktige antagit bestämmelser om insyn i landstingets företag	Å
Särskilt register över landstingsägda företag	T	Namn på landstingsägda företag	Å
	T	Juridisk form	Å
	V	Ägarandel	Å
	T	SNI-kod	Å
	T	Bransch (grundat på SNI-kod)	Å
	V	Antal anställda	Å
	E	Ekonomisk omsättning	Å
	E	Avkastning på eget kapital	Å

Omfattningen av entreprenader (motsv.)	V	Andel (%) köpta tjänster • primärvård • slutenvård • folktandvård	Å
	T	Om landstinget har vårdavtal med • sjukhus i privat regi • vårdcentraler i privat regi • läkare i privat regi	Å
	V	Antal vårdavtal med • sjukhus i privat regi • vårdcentraler i privat regi • läkare i privat regi	Å

<b>Förtroendevalda</b>			
Förtroendevalda	V	Antal förtroendevalda totalt	Å
	V	Antal invånare per förtroendevald	Å
Förtroendeuppdrag	V	Antal förtroendeuppdrag (exkl. vakanta) • totalt • ordinarie • ersättare	M
	V	Antal förtroendeuppdrag som innehas av • man • kvinna	M
	V	Antal förtroendeuppdrag som innehas av person med en ålder av • högst 30 år • 31 år och över	M

<b>Medborgarrelationer</b>			
Information	T	TV/radiosändningar av fullmäktigsammanträden	Å
	T	Information till hushåll i landstinget • skriftlig information distribueras • informationsansvarig finns	Å
	T	Landstingets webbplats: • information på flera språk • protokoll från fullmäktiges eller styrelsens sammanträden	Å
Insyn	V	Antal sammanträden i landstingsfullmäktige	Å
	T	Öppna nämndsammanträden förekommer	Å
	T	Offentlig utfrågning/hearing	Å
	T	Landstingets webbplats: • centralt diarium tillgängligt • diskussionsforum	Å

Brukarinflytande	T	Medborgar- eller brukarundersökning	Å
	T	Kund- eller brukarvalssystem <ul style="list-style-type: none"> <li>• tillämpas av landstinget</li> <li>• område</li> </ul>	Å
	T	System med brukarrepresentation <ul style="list-style-type: none"> <li>• tillämpas av landstinget</li> <li>• område</li> </ul>	Å
	T	Om brukarkooperativ finns	Å
Service	V	Antal brukarkooperativ inom <ul style="list-style-type: none"> <li>• hälso- och sjukvård</li> <li>• annat område</li> </ul>	Å
	T	Blanketter tillgängliga på webbplatsen	Å
	T	Service deklARATION eller -förbindelse	Å
	T	En fast rutin för att hantera klagomål	Å

<b>Val och vissa demokratifrågor</b>			
Röstning (landstings- fullmäktigval)	V	Röstberättigade <ul style="list-style-type: none"> <li>• antal totalt</li> <li>• antal svenska medborgare</li> <li>• antal utländska medborgare</li> </ul>	M
	V	Valdeltagande <ul style="list-style-type: none"> <li>• antal röstande totalt</li> <li>• röstande i procent av alla röstberättigade</li> </ul>	M
	V	Valresultat <ul style="list-style-type: none"> <li>• antal blanka/ogiltiga röster</li> <li>• antal giltiga röster</li> </ul>	M
	V	Röstberättigade (1000-tal) <ul style="list-style-type: none"> <li>• antal män</li> <li>• antal kvinnor</li> <li>• summa</li> </ul>	M
	V	Valdeltagande (1000-tal) <ul style="list-style-type: none"> <li>• antal röstande män</li> <li>• antal röstande kvinnor</li> <li>• summa</li> <li>• andel röstande män (%)</li> <li>• andel röstande kvinnor (%)</li> <li>• summa röstande i procent av röstber.</li> </ul>	M
	Valresultat (landstings- fullmäktigval)	V	Giltiga rösters fördelning på partier <ul style="list-style-type: none"> <li>• antal röster (m)</li> <li>• andel röster i procent (m)</li> <li>• antal röster (c)</li> <li>• andel röster i procent (c)</li> <li>• antal röster (fp)</li> <li>• andel röster i procent (fp)</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• antal röster (kd)</li> <li>• andel röster i procent (kd)</li> <li>• antal röster (mp)</li> <li>• andel röster i procent (mp)</li> <li>• antal röster (s)</li> <li>• andel röster i procent (s)</li> <li>• antal röster (v)</li> <li>• andel röster i procent (v)</li> <li>• antal röster (övr)</li> <li>• andel röster i procent (övr)</li> </ul>	
Personröster (landstings- fullmäktigval)	V	Totalt antal röster för partier som fått <u>mandat</u>	M
	V	Därav antal personröster på <ul style="list-style-type: none"> <li>• män</li> <li>• kvinnor</li> <li>• totalt</li> </ul>	M
	V	Andel (%) erhållna personröster på <ul style="list-style-type: none"> <li>• män</li> <li>• kvinnor</li> <li>• totalt</li> </ul>	M
	V	Antal personer som klarat 5 %-spärren för personröster bland de partier som fått mandat <ul style="list-style-type: none"> <li>• män</li> <li>• kvinnor</li> <li>• summa personer</li> </ul>	M
	V	Antal personer som utan personröster ej skulle fått ett mandat	M
Valsplit	V	Skillnader i valresultat mellan landstingsval och riksdagsval för resp. parti <ul style="list-style-type: none"> <li>• valsplitt (m), procent</li> <li>• valsplitt (c), procent</li> <li>• valsplitt (fp), procent</li> <li>• valsplitt (kd), procent</li> <li>• valsplitt (mp), procent</li> <li>• valsplitt (s), procent</li> <li>• valsplitt (v), procent</li> <li>• valsplitt (övr), procent</li> </ul>	M

Vissa demokratifrågor	T	Återkommande möten med medborgare i form av debattkvällar, ting eller frågestunder	Å
	T	Medborgarpanel	Å
	T	Deltar landstinget i partnerskap med näringsliv m.fl. i utvecklingsfrågor	Å
	T	Planerad utbildning av förtroendevalda	Å
	T	Demokratibokslut <ul style="list-style-type: none"> <li>• finns för föregående år</li> <li>• planeras för innevarande år</li> </ul>	Å
	T	Arbete med demokratifrågor <ul style="list-style-type: none"> <li>• särskild person/funktion/beredning finns</li> <li>• särskilda medel avsatta</li> </ul>	Å

<b>Extern och intern granskning</b>			
JO	V	Avslutade ärenden hos JO som lett till kritik <ul style="list-style-type: none"> <li>• antal ärenden</li> <li>• verksamhetsområde (kod)</li> </ul>	Å
	T		
JK	V	Avslutade ärenden hos JK som lett till kritik <ul style="list-style-type: none"> <li>• antal ärenden</li> <li>• verksamhetsområde (gruppnr)</li> </ul>	Å
	T		
Revision	T	Utser revisionens ordförande ur fullmäktiges majoritet eller minoritet	Å
	T	Har <u>revisorerna</u> för föregående verksamhetsår avstyrkt ansvarsfrihet för nämnd, styrelse eller förtroendevald	Å
	T	Har <u>fullmäktige</u> beslutat om ansvarsfrihet, trots avstyrkan från revisorer	Å



# Referenser och kontaktade personer

## 1. Myndighetspersoner

Statistiska centralbyrån (SCB)  
- Margareta Andersson, Örebro  
- Olle Johansson  
- Birgitta Melin Skeppstedt

Socialstyrelsen  
- Barbro Loogna  
- Kristina Stig

Statens skolverk  
- Birgitta Andréén

Kommundemokratikommittén, Ju  
- Peder Nielsen

Kommundatabasutredningen, Fi  
- Kristina Stig

## 2. Kommuner och landsting

Nacka kommun  
- Guldbrand Skjönberg

Örebro kommun  
- Bo Ek

Svenska Kommunförbundet  
- Sven Bring  
- Åsa Stenberg

Landstingsförbundet  
- Lena Bäckström  
- Birgitta Edström

### **3. Forskare**

Uppsala universitet

- Karin Borevi
- Per Strömblad
- Anders Westholm
- Daniel Wohlgemuth

Örebro universitet

- Jan Olsson, Novemus

Lunds universitet

- Leif Johansson

Göteborgs universitet

- Henry Bäck
- Maria Jarl
- Wiweka Warnling-Nerep

Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS)

- Olof Petersson

### **4. Referensgruppen**

Justitiedepartementet

- Emma Sterky

Finansdepartementet

- Marika Dagenbrink

SCB

- Ingegerd Berggren

Svenska Kommunförbundet

- Sven Bring
- Hans Ekholm

Landstingsförbundet

- Björn Kullander

### **5. Rättslig studie**

Uppsala universitet

- Ulla Björkman
- Bo Wennström