

Sammanfattning

I juni 2003 lanserades den kommunala databasen på Internetadressen www.kommundatabas.se som en fri resurs. Utan kostnad och utan någon särskild behörighet kan var och en där jämföra nyckeltal för vård, skola och omsorg. Med några enkla klick på hemsidan kan kommunernas och landstingens verksamheter jämföras sinsemellan och över åren med ca 200 nyckeltal som sektorsövergripande belyser verksamheternas volym, kvalitet och kostnader under de senaste åren. Nyckeltalen bygger på officiell statistik och omfattar i första hand kommunernas och landstingens obligatoriska verksamheter på övergripande nivå. Kommundatabasens målgrupp är kommun- och landstingsledningarna och databasen ger stöd för uppföljning av nationella mål inom kommunsektorn.

Upphovet till den kommunala databasen kan spåras till början av 1990-talet varefter den offentligt organiserade välfärden blivit alltmer målstyrd och statens specialdestinerade bidrag till kommunsektorn övergått till generella statsbidrag. Det blev tydligt att ny information behövdes för hur väl den offentliga välfärdsproduktionen motsvarar fler och mer preciserade mål. Mängden statistik som staten samlar in från kommuner och landsting har ökat inom varje sektor som en följd av detta. Betänkandet *Statens uppgiftsinsamling från kommuner och landsting* (SOU 1996:179) föreslog samordnad statistikinsamling och att den stora mängd information som finns i statistiken borde sammanställas till ett överskådligt antal nyckeltal och på så sätt återföras till kommunsektorn till stöd för styrning och uppföljning. Inom Finansdepartementet följdes förslagen upp med departementsskriften *Rätt och riktigt, utvalt och viktigt* (DS 2000:48) där olika förslag till kommunala nyckeltal systematiserades. Under arbetet med departementsskriften undersöktes också möjligheterna att praktiskt tillhandahålla nyckeltalen via Internet. Utifrån detta arbete tillsattes en särskild utredare för frågan om en kommunal databas på Internet vars förslag lades fram i betänkandet

www.kommundatabas.NU! (SOU 2001:75). I förordet till betänkandet skriver utredaren

Det är min övertygelse att befintlig information kan användas bättre, och att ny information kan skapas för att öka stödet för styrningen av de kommunala åtagandena. I en kommunal databas kan informationen samlas så att den finns tillgänglig för dem som berörs. Databasen skall vara användarvänlig och innehålla så aktuell data som möjligt. Att samla kommunala uppgifter inom alla verksamhetsområden, såväl ekonomiska som kvalitetsuppgifter bör leda till att en helhetsbild ges, vilket underlättar den kommunala styrningen ur ett kommunledningsperspektiv. Resurser kan lättare fördelas till områden där behov finns. Min förhoppning är att kommundatabasen skall kunna leda till en effektivare användning av tillgängliga resurser inom den kommunala sektorn.

Redan i förordet förutskickade utredaren sina förslag om en lättillgänglig databas, om en utvald samling nyckeltal som speglar kvalitet, volym och kostnad samt om nödvändigheten av sektorsövergripande analyser i ett ledningsperspektiv.

I direktivet (2002:91) till Rådet för kommunala analyser och jämförelser (RKA) återfinns förslag från *www.kommundatabas.NU!* som uppdrag:

- ansvara för att ett system tillskapas för att hantera informationen i databasen och som möjliggör att informationen finns tillgänglig på Internet
- kvalitetssäkra de drygt 150 nyckeltal som presenterades i betänkandet *www.kommundatabas.NU!* – hur man med nyckeltal bättre kan analysera och jämföra kommunal verksamhet (SOU 2001:75)
- vidareutveckla innehållet i databasen med ytterligare verksamheter för kommunerna
- utveckla nyckeltal för landstingen
- främja nyckeltalsbaserade analyser och jämförelser av kommunal verksamhet
- lämna förslag om organisatorisk anknytning för databasen efter uppbyggnadsskedet

RKA har givit SCB uppdraget att tekniskt utveckla och förvalta databasen liksom att löpande uppdatera dess nyckeltal. Databasen har vid överlämnandet av detta betänkande funnits på Internet i två och halvt år. Av de drygt 150 kommunala nyckeltal som föreslogs har 111 kunnat tas fram med i allt väsentligt den eftersträvade in-

nebörden, medan resterande del kräver förändringar i den underliggande statistiken, förändringar som ännu inte kommit till stånd. Ytterligare kommunala nyckeltal har förts till databasen avseende kultur- och fritidsområdena och kommunernas finanser. 45 nyckeltal avseende landstingens verksamheter och finanser, samt epidemiologiska nyckeltal har förts till databasen. Databasen och dess användningsmöjligheter har marknadsförts och presenterats vid två Kvalitetsmässor i Göteborg, vid KOMMEK i Malmö, med annonser i branschpress och vid ett tiotal seminarier med olika grupper av kommuner runt om i landet. Vidare har ett halvdussin skrifter med jämförande analyser publicerats i RKA:s egen regi och i samverkan med andra. Kommittén har föreslagit att en ideell förening, bildad och finansierad till hälften av vardera staten och Sveriges Kommuner och Landsting, bör överta och vidareutveckla databasen efter att RKA slutfört sitt uppdrag. Föreningen bildades under namnet *Rådet för främjande av kommunala analyser* i oktober 2005 och tar över huvudmannaskapet för Kommundatabasen den 1 januari 2006.

Kommundatabasen ska vara ett nav för kommunala jämförelser och analyser. I databasen ska man på övergripande nivå kunna följa hur verksamheterna utvecklas jämfört med andra. Med utgångspunkt från Kommundatabasen förväntas mer fördjupade jämförelser och analyser växa fram. En sådan utveckling inträffar dock inte spontant på bred front. Utöver grundläggande förutsättningar som att databasen måste vara känd och enkel att använda, måste det finnas modeller för hur systematiska jämförelser ska göras. RKA:s arbete med spridning av Kommundatabasen har i ringa utsträckning medfört fördjupad benchmarking i kommunerna och landstingen. Den benchmarking som bedrivs sker huvudsakligen i de grupper av kommuner och landsting som redan före Kommundatabasens tillkomst inlett jämförelsearbete. Förklaringarna till detta är dels att mer påbudande förutsättningar för benchmarking liknande dem i andra länder inte finns, och dels att de nyckeltal som Kommundatabasen innehåller publiceras för sent i förhållande till budget- och styrningsprocesserna i kommuner och landsting. Dessutom säger nyckeltalen alltför lite om kvaliteten i servicen vilket gör det svårt att bedöma produktivitet och effektivitet.

Jämförelser i kommunsektorn är längre komna i främst England och Norge. I England har under en tioårsperiod statliga strategier för systematiska jämförelser tillämpats. *Best Value*-modellen med nyckeltalsjämförelser kommuner emellan syftar till att genom benchmarking säkerställa att medborgarna får tillgång till bästa

möjliga service. En efterföljande modell är *Comprehensive Performance Assessment* (CPA) som på ett sammanfattande sätt inbegriper all kommunal service i uppföljningen av sektorn. De CPA-omdömen som kommunerna får påverkar dessutom deras finansiering och vilken detaljeringsgrad i uppföljningen som staten kommer att visa dem påföljande år. Den engelska regeringen har som uttalad strategi att benchmarking ska användas som metod för att öka produktivitet och effektivitet i kommunal service.

I Norge har ett flerårigt projekt benämnt *Effektiviseringsnettverkene* bedrivits i samverkan mellan staten och kommunernas intresseorganisation, KS. På basis av den centrala uppsättning nyckeltal som finns i KOSTRA¹ har fördjupade analyser organiserats i grupper av kommuner, se vidare Bilaga 2. Effektiviseringsnätverken har nått över 70 procent av Norges 433 kommuner och bedöms ha varit framgångsrika. Kända och okända förhållanden i kommunerna har lyfts fram, ifrågasatts och åtgärdats eller kommer att åtgärdas. I KOSTRA-nyckeltalen kan man också se att kommuner som deltagit i nätverken i många fall lyckats bättre än kommuner som inte har gjort det.

Möjligheter att bedriva benchmarking måste erbjudas samtliga kommuner, regioner och landsting. Den benchmarking som sker i England utgår från ett annat institutionellt förhållande mellan stat och kommun än det som finns i Sverige. I korthet kan den engelska situationen beskrivas som avsevärt mer centralstyrd än den svenska. Trots detta kan praktiska erfarenheter vinnas för svenska tillämpningar vad gäller nyckeltalsanvändning i kommunal styrning. Institutionellt mer likt Sverige är Norge där benchmarking riktad till alla kommuner genomförts i samverkan mellan staten och kommunerna. Kommittén föreslår att benchmarking för alla kommuner och landsting organiseras på ett sätt som drar nytta av de norska erfarenheterna liksom av de erfarenheter som finns hos en rad jämförelsegrupper runt om i Sverige.

För att Kommundatabasen ska bli det eftersträvade navet för kommunala jämförelser och analyser krävs att nyckeltalen finns tillgängliga i mars året efter verksamhetsåret, i tid för att kunna ingå i budget- och styrningsarbetet. Först genom hög aktualitet kan nyckeltalen fungera som målvärden och bli mer meningsfulla att följa upp. Det är vidare så att dagens handläggningstider i kommuner och landsting liksom vid de statistikansvariga myndighe-

¹ KÖmmun-STat-RApportering

terna (SAM) försenar tillgänglighörandet av nyckeltalen i Kommundatabasen. Bättre rutiner hos statistikmyndigheterna och uppgiftslämnarna skulle medföra att onödiga dröjsmål undviks så att nyckeltalen publiceras så snart som möjligt efter det verksamhetsår som de avser.

De statistikansvariga myndigheterna har ansvaret för statistiken över landstingens finanser och verksamhet men statistiken produceras till stor del av SKL. Landstingsstatistiken har kommit att publiceras vid andra och huvudsakligen senare tidpunkter än motsvarande statistik för kommunerna. Också landstingsnyckeltalen bör publiceras i mars året efter det verksamhetsår som talen avser för att kunna användas fullt ut i styrningen, en tidigareläggning som följaktligen är än större på landstingsområdet. Det är viktigt att SAM och SKL fördjupar sin samverkan för att nå detta.

I betänkandet *www.kommundatabas.NUI* (SOU 2001:75) föreslogs att en del av bristen på kvalitetsmått skulle åtgärdas genom attitydmätningar av invånarnas och brukarnas bedömningar av den kommunala servicen. RKA har genom provundersökningar funnit att nationellt likvärdiga mått motsvarande officiell statistik svårigen kan tas fram på det sättet. Däremot kan och bör attitydmätningar göras i kommunerna på ett standardiserat sätt till stöd för ledningarnas styrningsarbete. Sådana undersökningar kan fånga såväl det allmänna invånarperspektivet som ett brukarperspektiv på övergripande nivå och vara ett komplement till brukarundersökningar. I betänkandets Bilaga 5 redovisas den modell för standardiserade attitydundersökningar som arbetet resulterat i. Denna modell kan med fördel användas av kommunerna, och därigenom skulle ytterligare erfarenheter vinnas för att alltmer närma undersökningar av detta slag till den målsättning som ursprungligen angavs.

Förslag

- Ett benchmarkingprojekt genomförs i samverkan mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting med syftet att via systematisk benchmarking öka produktivitet och effektivitet i kommuner och landsting. Projektet beräknas pågå under tre år och omfatta samtliga kommuner och landsting.
- Åtgärder vidtas avseende tidigareläggning av den statistik som ligger till grund för Kommundatabasens nyckeltal så att dessa

kan publiceras senast i mars året efter det verksamhetsår som nyckeltalen avser. De statistikansvariga myndigheterna gör nyckeltalens underliggande statistik tillgänglig för Kommun-databasen med minsta möjliga fördröjning så att databasens aktualitet förbättras.

- De statistikansvariga myndigheterna och Sveriges Kommuner och Landsting vidtar åtgärder så att nyckeltalen om landstingens finanser och verksamhet blir tillgängliga vid samma tidpunkt som motsvarande nyckeltal avseende kommunerna.
- Åtgärder vidtas avseende statistiken om verksamhet som finansieras av kommuner och landsting och genomförs i alternativa driftsformer, så att statistikens detaljeringsgrad motsvarar statistiken om verksamhet som utförs i egen regi.
- Kommunerna rekommenderas att använda den standardiserade attitydundersökning avseende invånares och brukares attityder till kommunal service som utredningen arbetat fram. För socialtjänstens verksamheter krävs dock ytterligare metodutveckling.