

PM 2006 RI (Dnr 119-466/2006)

## Jämförelsevis. Styrning och uppföljning med nyckeltal i kommuner och landsting (SOU 2005:110)

Remiss från Finansdepartementet

Remisstid 28 april 2006

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen ”Jämförelsevis. Styrning och uppföljning med nyckeltal i kommuner och landsting” (SOU 2005:110) överlämnas och återopas vad som anförts i denna promemoria.
2. Protokollat i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

**Föredragande borgarrådet Annika Billström** anför följande.

### *Bakgrund*

Regeringen beslutade 2002 att tillsätta en kommitté, Rådet för kommunala analyser och jämförelser (RKA), med uppdrag att tillskapa en kommunal databas på Internet, främja användandet av databasen och att utveckla nya nyckeltal för kommuner och landsting.

I juni 2003 lanserades en webbaserad databas (kommundatabas.se) där kommuner och landsting via ca 200 nyckeltal på övergripande nivå kan jämföra hur verksamheter utvecklas jämfört med andra.

I enlighet med förslag från kommittén, bildades i oktober 2005 en ideell förening; Rådet för främjande av kommunala analyser. Huvudmannskapet för kommundatabasen övergick till föreningen fr.o.m. januari 2006 med uppdrag att vidareutveckla databasen. Föreningen finansieras till hälften vardera av staten och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

I december 2005 överlämnade kommittén föreliggande betänkande, *Jämförelsevis. Styrning och uppföljning med nyckeltal i kommuner och landsting*. Sammanfattning i *bilaga*.

### *Remisser*

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret för yttrande.

*Stadsledningskontoret* konstaterar att om gemensamma undersökningar ska göras i samtliga Sveriges kommuner, rekommenderar kontoret starkt att betänkandets förslag till undersökning omarbetas. En undersökning bör sträva efter att beröra respondenterna. Förslaget bör därför minskas i omfattning och frågorna inriktas på brukare av tjänster.

### *Mina synpunkter*

Jag anser att det är av yttersta vikt att staden har en tydlig struktur för styrning, genomförande, uppföljning och utvärdering samt att utvecklingen av stadens verksamheter

fortgår. Kommunala jämförelser är viktiga för att utveckla kommunens produktivitet och effektivitet.

Jag instämmer stadsledningskontoret i bedömningen att det är lämpligt att bygga vidare på befintliga databaser, framför allt de som används i kommunerna, snarare än att skapa nya databaser och parallella organisationer.

Stadsledningskontoret lyfter även fram en annan viktig aspekt. Stockholm har genom sin storlek goda möjligheter till intern benchmarking för många verksamheter. Men även det nationella samarbetet och erfarenhetsutbytet är av stort intresse. Inom vissa unika fackförvaltningar, såsom renhållning, idrott, trafik och kyrkogårdsförvaltningen finns dock ingen möjlighet till interna jämförelser. Jag delar stadsledningskontorets bedömning att nyckeltal ska tas fram för att jämföra så kallade hårda verksamheter.

Jag vill särskilt påpeka att om gemensamma undersökningar ska göras i samtliga Sveriges kommuner bör betänkandets förslag till undersökning omarbetas. Jag anser dock att förslaget bör minskas i omfattning och frågorna inriktas på brukare av tjänster i stället för att använda föreslagen standardiserad attitydundersökning. Om dagens undersökningar skulle ersättas med föreslagen undersökning, förlorar också staden värdefullt referensmaterial med tidsserier många år bakåt i tiden.

Avslutningsvis vill jag konstatera att det är viktigt att staten tar ansvar för att kvalitets-säkra de nyckeltal som skall användas som jämförelsetal i hela landet. Annars får det ingen effekt och kommunerna får inte ut nytta av vad som skulle kunna komma ut av dessa utvärderingar.

Jag föreslår med hänvisning till vad som ovan anförts att kommunstyrelsen beslutar följande

1. Som svar på remissen ”Jämförelsevis. Styrning och uppföljning med nyckeltal i kommuner och landsting” (SOU 2005:110) överlämnas och åberopas vad som anförts i denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 30 mars 2006

ANNIKA BILLSTRÖM

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

## ÄRENDET

Regeringen beslutade 2002 att tillsätta en kommitté, Rådet för kommunala analyser och jämförelser (RKA), med uppdrag att tillskapa en kommunal databas på Internet, främja användandet av databasen och att utveckla nya nyckeltal för kommuner och landsting.

Rådet för kommunala analyser och jämförelser (RKA) följer i detta betänkande upp sitt huvuduppdrag, att skapa och tillhandahålla en kommundatabas, med förslag för att öka nyttan och nyttjandegraden.

Kommundatabasen ska vara ett nav för kommunala jämförelser och analyser. Kommuner och landsting kan där på sektorsövergripande nivå följa hur verksamheterna utvecklas jämfört med andra.

## SAMMANFATTNING AV ÄRENDET

I databasen finns nyckeltal för skola, vård och omsorg som tagits fram av RKA. Nyckeltalen bygger på officiell statistik från Statistiska centralbyrån, skolverket, Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting m.fl. I databasen finns möjligheter att göra analyser och jämförelser avseende verksamheternas omfattning, kvalitet, kostnader och finansiering.

Kommittén konstaterar att kommundatabasen inte har använts i den utsträckning som förväntats och endast i ringa utsträckning medfört fördjupad benchmarking i kommuner och landsting. Den benchmarking som bedrivs sker huvudsakligen i de kommuner och landsting som redan före kommundatabasens tillkomst, inlett ett jämförelsearbete.

Anledningen är enligt betänkandet, att benchmarking inte är ett begrepp i Sverige som i många andra länder, de nyckeltal som databasen innehåller publiceras för sent i förhållande till budget- och styrprocesserna i kommuner och landsting samt att nyckeltalen säger för lite om kvalitén i servicen vilket försvårar bedömningen av produktivitet och effektivitet.

För att öka nyttan och nyttjandegraden av databasen lämnar kommittén förslag enligt nedan:

- Ett benchmarkingprojekt genomförs i samverkan mellan staten och SKL 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 kommundatabasen med minsta möjliga fördröjning så att databasens aktualitet förbättras.
- De statistikansvariga myndigheterna och SKL vidtar åtgärder så att nyckeltalen om landstingets finanser och verksamhet blir tillgängliga vid samma tidpunkt som motsvarande nyckeltal avseende kommunen.
- 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.

## REMISSER

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret. Ärendet har beretts inom stadsledningskontorets utvecklingsavdelning. Kontoret har inhämtat synpunkter från utrednings- och statistikkontoret.

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 24 mars 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontorets samlade bild av betänkandet är att det på ett balanserat sätt behandlar användningen av nyckeltal som ett sätt att utveckla kommunala verksamheter.

Stadsledningskontoret instämmer med betänkandet att kommunala jämförelser är viktiga och intressanta för att utveckla den egna kommunens produktivitet och effektivitet. Kontoret är dock undrande inför undertiteln *styrning /.../ med nyckeltal* eftersom utredningen genomgående beskriver hur nyckeltal inom offentlig sektor i första hand är en del av verksamheternas lärande/analys.

Stadsledningskontoret instämmer med utredarna att det är mycket tveksamt att använda attitydundersökningar vid verksamhetsstyrning, liksom i konstaterandet att även andra former av mätning och jämförelser av (yttre) effektivitet svårligen låter sig göras. Utredningen konstaterar också att nyckeltal inom offentlig sektor, inte är tillräckliga i sig själva, utan endast en signal till vidare analys.

Samtidigt finns det enligt stadsledningskontoret, objektiva statistiska indikatorer på kvalitet i vissa nyckeltal. För att i likhet med betänkandet använda skolan som exempel, finns statistik över antal elever som lämnar grundskolan med gymnasiebehörighet, antal som klarar godkänt i kärnämnen, meritvärden vid examen från gymnasieskolan etc

Utredningen konstaterar att Kommundatabasen ännu så länge inte har ökat benchmarking mellan kommunerna. Det finns även en beskrivning av att databasen haft insamlingsproblem. Enligt stadsledningskontoret visar detta att det krävs stor försiktighet vid utbyggnaden av databasen i samband med krav på ytterligare datainsamling. Risken vid uppbyggnaden av centrala uppföljningssystem är alltid stor att kostnaderna för insamlingen överskrider vinsterna i form av bättre målstyrning och verksamhetsanalyser.

Sveriges kommuner och landsting har under lång tid arbetat med Vad kostar verksamheten i Din kommun (VKV), vilken används av många kommuner samt har byggt upp statistikdatabasen WebOr, också med möjligheter till jämförelser. Stadsledningskontoret anser det mer angeläget att bygga vidare på det som redan finns och framförallt det som används i kommunerna, än att skapa nya databaser och parallella organisationer. En undersökning av användandet av källor som redovisas i betänkandet visar också att kommundatabasen används i betydligt mindre omfattning än VKV.

Stadsledningskontoret ser i övrigt det väsentligt att uppgiftslämnandet och arbetet med kommundatabasen inte bidrar till att den samlade mängden information som följs upp ökar.

### **Nedan följer Stadsledningskontorets synpunkter på förslagen i betänkandet.**

*Benchmarkingprojekt genomförs i samverkan mellan staten och SKL*

I kommundatabasen finns nyckeltal för skola, vård och omsorg. I databasen finns möjligheter att göra analyser och jämförelser avseende verksamheternas omfattning, kvalitet, kostnader och finansiering. Databasen har dock enligt utredningen inte använts i den utsträckning som förväntats och endast i ringa utsträckning medfört fördjupad benchmarking i kommuner och landsting.

Stockholm har genom sin storlek goda möjligheter till intern benchmarking för många verksamheter, men även det nationella samarbetet och erfarenhetsutbytet är av stort intresse. För vissa unika fackförvaltningar, såsom renhållning, idrott, trafik och kyrkogårdsförvaltningen finns ingen möjlighet till interna jämförelser. Stadsledningskontoret ser det därför särskilt angeläget att nyckeltal för att jämföra s.k. hårda verksamheter tas fram.

För optimal nytta av det i databasen insamlade materialet behöver Stockholm samordna de egna nyckeltalen med kommundatabasens. Ett steg som skulle främja detta är i stället, som också utredningen lyfter fram, att lokala benchmarkingnätverk etableras.

*Åtgärder för att tidigarelägga den statistik som ligger till grund för kommundatabasens nyckeltal så att dessa kan publiceras senast i mars året efter det verksamhetsår som nyckeltalen avser.*

Stadsledningskontoret är positivt till förslaget om tidigareläggning av statistikinlämning. Värdet av en databas är avhängigt dess aktualitet.

En stor del av kommunernas underlag till databasen lämnas via det räkenskapsammandrag som rapporteras till SCB på särskilt översänd elektronisk blankett. De senaste åren har blanketten kommit staden tillhanda så sent som 28 februari. Den ordningen är naturligtvis ohållbar om statistiken ska vara tillgänglig i mars månad.

Stadsledningskontoret ser det såväl positivt som självklart att landstingets nyckeltalsuppgifter ska ha samma aktualitet som kommunernas.

*Statistikinsamling avseende verksamhet i alternativa driftsformer så att statistikens detaljeringsgrad motsvarar statistiken om verksamhet som utförs i egen regi*

Stockholm har ett stort antal alternativa utförare inom samtliga områden som f.n ingår i databasen, och där jämförelser eftersträvas. Förslaget om att statistiken för enskilt driven verksamhet ska ha samma detaljnivå som för en kommun, kan dock bli svårt. En enskild/alternativ utförare kan ex. ha flera kommuner som kunder, vilket fordrar en bokföring som särskiljer ersättningar av och kostnader för de olika kommunerna från varandra. Fördelning av kostnaderna per kommun för att nå fullständiga nyckeltalsjämförelser kan svårligen göras utan att ålägga företagen klart ökad byråkrati och detaljstyrning av företagets redovisningsprinciper.

Stadsledningskontoret ställer sig positiv till jämförelser med alternativa driftsformer, men är tveksam till om förslaget är genomförbart. RKA lämnade redan 2003 förslag om statistikinsamling från alternativa utförare av kommunala verksamheter. Endast en liten del av förslagen har realiserats.

*Kommunerna rekommenderas att använda den standardiserade attitydundersökning avseende invånares och brukares attityder till kommunal service som utredningen arbetat fram.*

Stadsledningskontoret anser att förslaget präglas av en fyrkantighet och avstyrker genomförandet av en nationell standardiserad undersökning av samtliga kommuner på det sätt som föreslås.

En undersökning bör sträva efter att beröra respondenterna. Betänkandet anger ett urval om 750 personer för besvarande av enkäten. Att fråga samtliga i ett urval om deras uppfattning om hur kommunen sköter en rad olika slags service som de inte berörs av, riskerar medföra både låg svarsfrekvens och för låga andelar av de svarande som faktiskt berörs av tjänsten.

För att få en sådan omfattning på svaren att det är möjligt att bryta ner i delgrupper, t ex berörda eller icke berörda av servicen, boende i stadsdelsområden, åldersgrupper etc så krävs mycket stora urval med den ansats som föreslås. Det medför höga undersökningskostnader. Stadsledningskontoret vill även understryka vikten av att en undersökning i samtliga kommuner måste genomföras metodmässigt på exakt samma sätt i samtliga kommuner för att resultaten ska vara jämförbara

Stadsledningskontoret ifrågasätter upplägget av undersökningen och bedömer att vald ansats riskerar leda till låga svarsfrekvenser samt svårigheter att bryta ner undersökningen för analyser.

Stadsledningskontoret menar därutöver att undersökningen är så allmänt upplagd att resultatet av en sådan undersökning inte är användbart för kommunerna.

Stadsledningskontoret anser därför att det saknas skäl för staden att använda föreslagen standardiserad attitydundersökning. Att allmänt fråga invånarna om vad de tycker ger inte önskat underlag för verksamhetsutveckling, till skillnad mot undersökningar riktade till brukare av olika verksamheter.

Stockholms stad kommer även fortsättningsvis genomföra egna undersökningar av brukare inom de olika verksamhetsområdena. Den föreslagna standardundersökningen kan inte användas på det sätt för verksamhetsutveckling och kvalitetsförbättring som stadens nuvarande undersökningar utgör underlag för. Om dagens undersökningar skulle ersättas med föreslagen undersökning, förlorar också staden värdefullt referensmaterial med tidsserier många år bakåt i tiden.

Om gemensamma undersökningar ska göras i samtliga Sveriges kommuner, rekommenderar Stadsledningskontoret starkt att betänkandets förslag till undersökning omarbetas. Förslaget bör kraftigt minskas i omfattning och frågorna inriktas på brukare av tjänster.