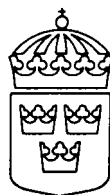


Regeringens skrivelse 1994/95:220



Utvecklingen inom den kommunala sektorn

Skr.
1994/95:220

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 12 april 1995

Mona Sahlin

Göran Persson
(Finansdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen lämnar regeringen en översiktlig redovisning av hur den kommunala verksamheten utvecklas i förhållande till de nationella mål som statsmakterna satt upp för vissa verksamhetsområden. Vidare ges en redovisning av kommunernas och landstingens ekonomiska ställning och utvecklingen av organisations- och verksamhetsformerna. Vissa beslut som statsmakterna fattat, som berör kommuner och landsting, samt pågående utredningsarbete redovisas i bilagor.

1	Översiktlig sammanfattning	4
2	Ekonomi	11
2.1	Kommunsektorn i samhällsekonomin	11
2.2	Kommunernas utgifter och inkomster	12
2.3	Ekonomiskt resultat och ställning	15
2.3.1	Kommunsektorn	15
2.3.2	Kommuner	18
2.3.3	Landsting	21
2.4	Kommunal koncernredovisning	23
3	Verksamheten år 1994	27
3.1	Vård och omsorg	27
3.1.1	Sjukvården minskar kostnaderna och ökar produktiviteten	27
3.1.2	Barnomsorgen närmar sig full behovstäckning	32
3.1.3	Äldreomsorgen byggs ut men behovet är stort	37
3.1.4	Handikappomsorg	42
3.1.5	Socialt behandlingsarbete, alkohol- och narkotikafrågor	45
3.2	Skola	50
3.2.1	Grundskolan klarar fler elever med färre anställda	51
3.2.2	Gymnasieskolan har genomgått stora förändringar	55
3.2.3	Vuxenutbildning efterfrågas	58
3.2.4	Utredningar	60
3.3	Flyktningmottagande	62
3.4	Räddningstjänst	67
3.5	Civil beredskap	73
4	Ledning, uppgifter och organisation	75
4.1	Nya kommuner och ny politisk ledning från år 1995	75
4.2	Uppgiftsfördelningen mellan stat, landsting och kommuner har förändrats	76
4.3	Anpassning av verksamheten till ekonomiska ramar	78
4.4	Stora förändringar i organisation och verksamhetsformer	79
4.4.1	Organisatoriska förändringar	79
4.4.2	Nya verksamhetsformer	81
4.5	Kommunala företag ökar sin omsättning	84
4.6	Antalet anställda minskar	85
5	Den kommunala demokratin	87
5.1	Kommunal demokrati i utveckling	87
5.2	Medborgarnas påverkansmöjligheter	89
5.3	Insyn i den kommunala verksamheten	90

6	Internationellt samarbete	91	Skr. 1994/95:220
7	Forskning om kommuners och landstings verksamhet	94	

Bilagor:

Bilaga 1	Statsmaktsbeslut som berör kommunerna	97	
Bilaga 2	Utredningsförslag och pågående utredningsarbete	109	

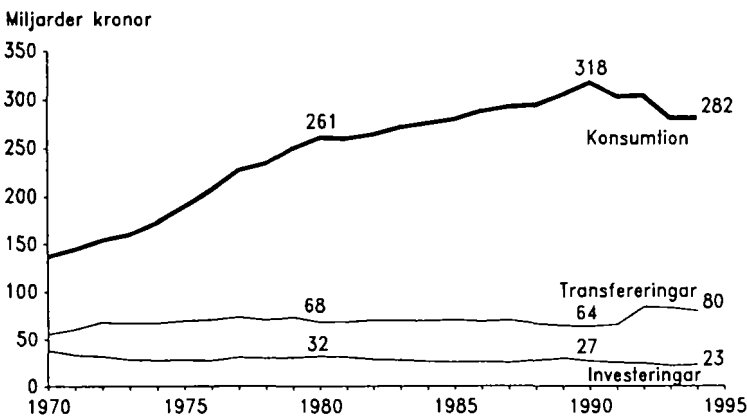
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde
den 12 april 1995

Sverige år 1995 indelat i 23 landsting, 288 kommuner och 2 545 församlingar. I denna skrivelse behandlas enbart de borgerliga kommunerna, kommuner och landsting, om inte annat särskilt anges.

Den kommunala expansionen bruten

Den kommunala sektorn har under de senaste decennierna expanderat kraftigt. Under 1970-talet ökade konsumtionen (real) med ca 70 % i förhållande till BNP. Ökningen under denna tid sammanhänger främst med utbyggnaden av sjukvården, barnomsorgen och äldreomsorgen. Under 1980-talet ökade konsumtionen med drygt 20 % på motsvarande sätt. Från år 1991 har utvecklingen gått i motsatt riktning. Den kommunala sektorns konsumtion sjönk med 0,8 % år 1992 och med 2,7 % år 1993. Enligt preliminära uppgifter sjönk konsumtionen med 1,2 % år 1994. (Källa: SCB, nationalräkenskaperna).

Diagram 1.1 Kommunsektorns utgifter 1970-1994
Miljarder kronor i 1994 års prisnivå



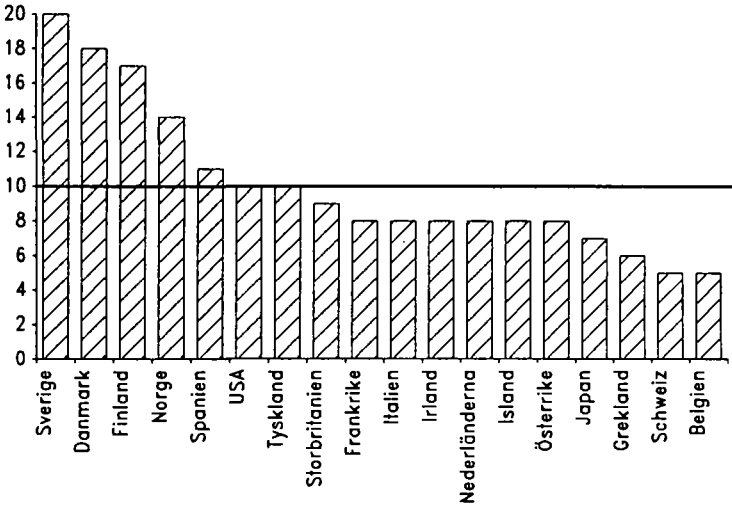
Anm.: Uppgifter om den kommunala konsumtionen härstammar från nationalräkenskaperna och är exkl. affärsverksamhet och kommunala bolag.

Källa: SCB nationalräkenskaperna.

Den kommunala sektorns konsumtion räknat som andel av BNP har åren 1990 och 1993 legat på ca 20 %. Sverige har i jämförelse med andra länder en hög konsumtion av kommunala tjänster räknat som andel av BNP. Det beror delvis på att Sverige valt att organisera verksamhet inom hälso- och sjukvård samt utbildning i kommunal regi.

Diagram 1.2 Konsumtion av kommunala tjänster år 1992
Andelar av BNP

Skr. 1994/95:220



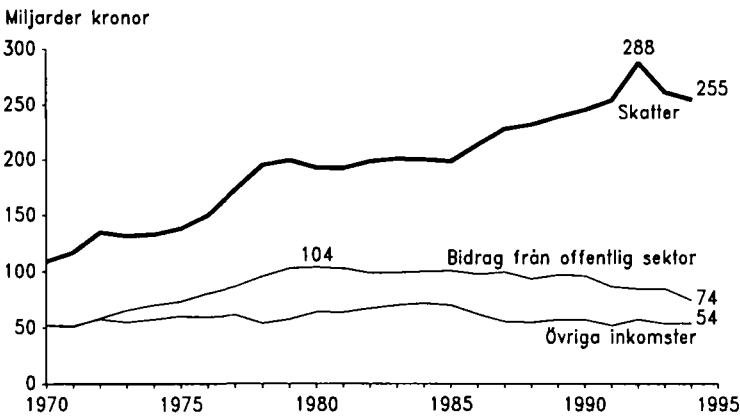
Anm.: Lokala statliga organ i Spanien och Nederländerna ingår i uppgifterna om kommunerna.

Källa: OECD, National Accounts.

Kommunsektorns inkomster

Skatteinkomsterna är den största inkomstkällan för kommunsektorn och utgör ca två tredjedelar av de totala inkomsterna. Den totala utdebiteringen av skatt för kommunsektorn har varit oförändrad åren 1991-1994. Den reala utvecklingen av inkomsterna framgår nedan.

Diagram 1.3 Kommunsektorns inkomster 1970-1993
Miljarder kronor i 1994 års prisnivå



Källa: SCB, nationalräkenskaperna. Affärsverksamhet ingår ej och uppgifterna stämmer därför ej helt med motsvarande uppgifter från räkenskapsammandragen.

Bidragen från offentlig sektor uppgår år 1994 till nästan 20% av de totala inkomsterna. Bidragen har minskat reallt sedan i början av 1980-talet.

Kommunsektorns övriga inkomster, framförallt avgifter, har i stort sett varit reallt oförändrade under den redovisade perioden.

Kommunsektorns kostnader för olika verksamheter

Den kommunala sektorns löpande kostnader för verksamheten fördelar sig enligt nedan. Finansiella kostnader och investeringsutgifter ingår ej.

Tabell 1.1 Kommunsektorns driftskostnader
Miljarder kronor

	1992	1993
Hälsa och sjukvård	98,6	98,9
Social verksamhet	111,0	113,1
Utbildning	70,1	73,8
Administration	20,2	20,0
Energi, vatten och avfall	22,9	19,6
Fritid och kultur	19,0	18,1
Kommunikationer	16,2	16,2
Övrigt	53,0	53,9

Källa: Statistiska centralbyrån.

Kommunernas och landstingens skattefinansierade verksamhet hänför sig till stor del till insatser för de unga och de äldre. Nedan redovisas några nyckeltal som belyser verksamhetskostnader för några olika målgrupper.

Tabell 1.2 Vissa nyckeltal

Grundskola kostnad per elev	48 400
Gymnasieskola, kostnad per elev	57 500
Barnomsorg, bruttokostnad per barn	56 800
Äldre- och handikappomsorg, kostnad per mottagare	170 000
Hälsa- och sjukvård, kostnad per inv. över 64 år	56 000

Källa: Redovisningar i avsnitt 3 i denna skrivelse.

Antalet sysselsatta minskar

Den kommunala sektorn sysselsätter ca 26 % av den totala arbetskraften. Antalet sysselsatta i kommuner och landsting har sjunkit med 111 000 (10 %) under 1990-talet och uppgick till 1 037 000 i slutet av år 1994. Personalminskningen har berört nästan alla verksamhetsområden. Det är stora skillnader mellan kommunerna och landstingen räknat i personaltätthet per invånare. Flera kommuner och landsting har i konjunkturnedgången försökt att undvika uppsägningar av personal och därvid samarbetat med arbetsmarknadsmyndigheterna.

De av staten reglerade uppgifterna (de obligatoriska uppgifterna) svarar i dag för ca 70-80 % av kommunernas och landstingens kostnader. Det är också inom dessa områden som den tidigare expansionen skett. Kostnadsminskningarna de senaste åren har skett inom nästan alla områden, men procentuellt har de största kostnadsminskningarna skett inom de icke reglerade verksamheterna.

Ansvarsfördelningen mellan staten och kommunsektorn har förändrats de senaste åren och även inom kommunsektorn har förändringar skett. Förändringar sker i båda riktningarna, som exempel på detta kan nämnas att de kommunala bostadstilläggen förts från kommunerna till staten den 1 januari 1995 och ansvaret för civilförsvaret förs från staten till kommunerna den 1 juli 1995. En överföring av ansvaret för äldreomsorgen skedde från landstingen och kommunerna i samband med Ädel-reformen. Ytterligare steg tas i denna riktning – exempelvis har betalningsansvaret för medicinskt färdigbehandlade inom slutna psykiatrisk vård förts från landstingen till kommunerna den 1 januari 1995.

Förändringar i organisation och verksamhetsform

Den nya kommunallagen, som trädde i kraft den 1 januari 1992, innebär att kommunerna och landstingen har stor frihet att organisera sin verksamhet. Denna frihet har lett till att kommunerna och landstingen i dag är organiserade och styr sin verksamhet på många olika sätt. De största förändringarna har skett i de större kommunerna och i landstingen.

Nämndorganisationer har ändrats och antalet nämnder minskade med ca 10 % under åren 1991-1994. Preliminära uppgifter tyder på en viss minskning även därefter.

Landsting och kommuner arbetar mer än tidigare med produktionsansvariga resultatenheter. Antalet kommun- och landstingsägda företag har ökat något och omsättningen i dessa företag har också ökat och var i slutet av år 1993 ca 129 miljarder kronor. Av kommunernas verksamhet bedrevs år 1993 ca 14 % i företagsform.

Den 1 januari 1993 infördes ett nytt statligt utjämningsbidrag till kommunerna. Samtidigt avvecklades ett antal specialdestinerade statsbidrag, bl. a bidragen till barnomsorg, skola och äldreomsorg. Syftet med statsbidragsomläggningen var att minska den statliga detaljstyrningen av olika verksamheter och att ge kommunerna större frihet att själva prioritera mellan verksamhetsområden och skapa förutsättningar för en ökad effektivitet. Ett annat syfte var att bidraget skulle ge kommunerna ekonomiskt likvärdiga förutsättningar för att bedriva sin verksamhet. Någon samlad utvärdering av effekterna för verksamheterna har ej gjorts. En sådan utvärdering skulle också försvåras av att statsbidragsomläggningen skett samtidigt som landet genomgått en lågkonjunktur. Denna

har i sig inneburit ett starkt omvandlingstryck på kommuner och landsting. Omfattande produktivitetshöjande åtgärder har de senaste åren genomförts och prestationsnivån har därigenom kunnat hållas uppe. Beräkningar som har gjorts tyder på en ökning av produktiviteten i verksamheter som hälso- och sjukvård, barnomsorg, skola och äldreomsorg.

Under den senaste treårsperioden har en ökning skett när det gäller att övergå från egenregiverksamhet till entreprenader eller produktion i annan form. Inom flera områden är det dock totalt sett en liten andel av verksamheten som bedrivs på detta sätt.

Tabell 1.3 Andel entreprenader eller verksamhet i annan form
Procent

Äldreomsorg	ca 4 %
Skola	ca 2 %
Barnomsorg	ca 8 %
Missbrukarvård	ca 57 %

Källa: Socialstyrelsen och Skolverket.

Kostnadsminskningar har gett en ekonomi i balans

Riksdagen beslutade år 1990 om ett kommunalt skattestopp för åren 1991 och 1992, vilket förlängdes till att även gälla år 1993. För att hålla tillbaka skattehöjningar år 1994 beslutade riksdagen att de kommuner som inte höjde skatten fick dela på 4,2 miljarder kronor. Detta resulterade i att skattesatsen även detta år i huvudsak blev oförändrad för kommunsektorn.

År 1993 skedde en omläggning av statsbidragssystemet och en minskning av statsbidragsnivån. Systemet innebar en långtgående inkomst- och kostnadsutjämning. Samtidigt infördes finansieringsprincipen och utbetalningen av systemet för utbetalning av kommunalskattemedel lades om.

De ekonomiska resultaten för åren 1992 och 1993 var bättre än jämfört med de närmast föregående åren. Några kommuner har måst låna till driften, men det finns också de som hade relativt stora överskott. Resultaten skall ses mot bakgrund av dels eftersläpningseffekter på grund av det tidigare utbetalningssystemet för kommunalskattemedel och dels de kostnadsneddragningar som många kommuner och landsting har gjort.

Kommunsektorn hade under flera år fram till 1991 ett negativt finansiellt sparande medan det varit positivt åren 1992 och 1993. Preliminära uppgifter för år 1994 tyder på att ett negativt finansiellt sparande om ca 2 miljarder kronor uppkommer för sektorn som helhet.

Den genomsnittliga kommunala skattesatsen under år 1995 uppgår till 31,50 kronor per skattekrona. Det är en ökning med 45 öre jämfört med föregående år. Bl.a. de tre största kommunerna i landet – Stockholm, Göteborg och Malmö – höjde skatten med ca 1 krona.

Skatteunderlaget för år 1995 uppgår till 8 068 miljoner skattekronor, vilket är en ökning med 1,9 %.

Förutsättningarna att på nationell nivå göra en analys av hur kvaliteten utvecklats och av hur resultaten överensstämmer med de nationella målen varierar mellan olika verksamheter. Någon samlad analys av kvalitets- och resultatutvecklingen är därför inte möjlig att göra. En av de viktigaste orsakerna är brister i statistik och annat underlag. Huvudmannaskapsförändringar och skillnader i redovisningen försvårar också i vissa fall jämförelser över tiden för de uppgifter som samlas in. Några sammanfattande iakttagelser kan emellertid lämnas utifrån redovisningen i avsnitt 3.

Hälsa- och sjukvården har med mindre resurser bibehållit sin prestationsnivå mellan åren 1990 och 1993. Kostnaderna har minskat mer än vad överföringen av hälso- och sjukvårdsverksamhet till kommunerna föranlett. Men antalet läkarbesök och antalet intagningar på sjukhus är i stort sett oförändrade. Antalet vårdplatser har minskat – t.ex. inom den somatiska korttidsvården med ca 15 % under tiden 1990-1993. Antalet intagningar har, trots färre vårdplatser, kunnat hållas uppe genom kortare medelvårdtider.

Inom skolans område har eleverna blivit fler och lärarna färre. Begränsade uppgifter finns om utbildningsresultatet men inom t.ex. grundskolans område pekar flera indikatorer i positiv riktning. Jämförelser av provresultat i t.ex. matematik och svenska pekar på att eleverna lärt sig mer eller åtminstone lika mycket som i mitten på 1980-talet. Inom gymnasieskolan har en gymnasiereform genomförts som ger eleverna större valfrihet och mer individuell anpassning. Ca 74 % av eleverna får sitt förstahandsval tillgodosett.

Betydande resurser avsätts för äldre- och handikappomsorgen; ca 137 000 årsarbetskrafter. Kommunernas kostnader har mellan åren 1990 och 1993 ökat och var år 1993 ca 56 miljarder kronor. Ökningen beror till största delen på att Ädel-reformen medförde en överföring av uppgifter från landstingen till kommunerna. En omfördelning av de totala resurserna har skett mot de äldsta och dem med omfattande hjälpbehov.

Antalet socialbidragstagare och utbetalda belopp för bistånd ökar. Under år 1994 utbetalades ca 10,5 miljarder kronor i socialbidrag – en ökning med 20 % jämfört med år 1993. Barnomsorgen för förskolebarn har byggts ut kraftigt. År 1994 var det ca 8 % av alla barn i åldern 3 månader till 6 år som saknade barnomsorgsplats trots att föräldrarna önskade det. Motsvarande procentsats för år 1990 var 10 procent. Trots utbyggnaden har kostnaderna för barnomsorgen minskat. Den årliga produktivitetsförbättringen mellan åren 1990-1992 har beräknats till 4-8 %. Kostnaden för barnomsorgen var år 1993 ca 33 miljarder kronor.

Kommunerna har klarat den starkt ökade flyktningmottagningen även om vissa problem uppkommit till följd av ökad sekundärflyttning till storstäderna.

På flera av de områden som rör vård och omsorg är det svårt att med tillgänglig nationell statistik belysa utvecklingen av samhällets insatser över tiden på grund av genomförda huvudmannaskaps- och andra förändringar. Statistiken ger inte fog för att för att påstå att verksamheter inom

vård, omsorg och skola under de senaste åren på något avgörande sätt har försämrats när det gäller mätbara prestationer. Inom nästan alla områden finns det dock stora skillnader mellan enskilda kommuner och landsting. Skillnaderna mellan enskilda kommuner och landsting avseende servicenivå, personaltäthet och avgifter är oftast större än de genomsnittliga förändringarna de senaste åren för sektorn som helhet. På nationell nivå är det emellertid svårt att göra en samlad bedömning eftersom det saknas tillräckliga statistiska uppgifter om kvalitet, behov, måluppfyllelse och effekter. Brukarundersökningar och attitydundersökningar pekar emellertid på hög uppskattning av och stort förtroende för den kommunala servicen.

Men verksamhet kan inte mätas och bedömas enbart med nationell statistik. En verksamhetsbedömning måste också baseras på underlag från särskilda studier, forskning, m.m. I denna skrivelse redovisas ett antal rapporter och studier om den kommunala verksamheten som ger en kompletterande bild av verksamheten jämfört med nationell statistik. Regeringen har för avsikt att följa utvecklingen i den kommunala sektorn och verka för att förbättra nuvarande uppföljningssystem.

Detta kapitel innehåller en redovisning av kommunsektorns ekonomiska utveckling och situation. I kommunallagens (1991:900) 8 kap. anges att kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning. I lagtexten definieras inte detta begrepp, men krav ställs på medelsförvaltning och ekonomisk planering. Av förarbetena till lagen framgår att exempel på god ekonomisk hushållning är att:

- försäljningsvederlag för anläggningstillgångar, med vissa undantag, används till nya investeringar eller amortering av skulder,
- kommunerna över någon tid av inte alltför lång varaktighet bör ha balans mellan inkomster och utgifter,
- upptagande av lån för driftändamål normalt inte kan ses som god ekonomisk hushållning,
- kommunerna bör underhålla och vårda fastigheter och andra tillgångar samt ha en god framförhållning i den fysiska planeringen, en ändamålsenlig förrådshantering och en effektiv organisation.

2.1 Kommunsektorn i samhällsekonomin

Den kommunala sektorn utgör en grundläggande del av välfärden i form av vård, omsorg och skola. Sektorn, dvs. kommuner, landsting, kyrkokommuner och kommunalförbund, har genom sin omfattning också en stor samhällsekonomisk betydelse, vilket framgår av nedanstående tabell. Definitionen av kommunal verksamhet följer i denna tabell den som görs i nationalräkenskaperna. Detta innebär att den s.k. affärsmässiga verksamheten, t.ex. el, fjärrvärme, avfallshantering, kollektivtrafik samt vatten och avlopp inte ingår förutom med eventuella överskott eller subventioner.

Tabell 2.1 Kommunsektorns ekonomi som andel av BNP
Procent

År	1990	1991	1992	1993
Utgifter	25	25	27	26
varav				
– konsumtion	20	19	20	19
Inkomster	24	25	28	27
varav				
– skatter	15	16	19	18
– bidrag från staten m.fl.	6	6	6	6

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Tabellen visar att den kommunala konsumtionen utgör ca en femtedel av BNP. När det gäller den kommunala konsumtionsvolymen ökade denna åren 1990 och 1991 med ca 2 % per år. Från år 1992 har konsum-

tionsvolymen minskat; för år 1992 med 0,8 % och för år 1993 med 2,7 %.

Den kommunala skattekvoten, dvs. skattemedel och bidrag från staten och socialförsäkringssektorn, uppgick år 1993 till 24 % av BNP och minskar enligt preliminära uppgifter för år 1994 till 22 %.

För år 1994 visar preliminärt utfall att både kommunsektorns utgifter och inkomster uppgår till 25 % av BNP. Den kommunala konsumtionsvolymen beräknas ha fortsatt minska under år 1994; detta år med ca 1 %.

Skillnaden mellan kommunsektorns inkomster och utgifter benämns finansiellt sparande. I tabellen nedan redovisas sparandet under de senaste åren.

Tabell 2.2 Kommunsektorns finansiella sparande
Miljarder kronor

År	1990	1991	1992	1993
Finansiellt sparande varav	-8,3	-1,8	15,5	12,1
– kommuner	-2,0	-1,8	9,3	4,4
– landsting	-6,3	0,5	6,2	7,2
– övriga ¹	0,0	-0,5	0,0	0,5

¹ Kyrkokommuner och kommunalförbund.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Åren 1985-1991 hade kommunsektorn ett negativt finansiellt sparande på mellan 2 och 8 miljarder kronor per år. För åren 1992 och 1993 uppvisar sektorn stora överskott. De positiva resultaten förklaras till största delen av den nedväxling av pris- och löneökningstakten som skett under dessa år samt med ökade skatteinkomster till följd av den tvååriga eftersläpningen i det gamla systemet för utbetalning av kommunalskattemedel.

Enligt preliminärt utfall för år 1994 har det finansiella sparandet försämrats och visar ett underskott på ca 2 miljarder kronor. Underskottet motsvarar ungefär 0,5 % av sektorns totala utgifter eller omkring 8 % av investeringsutgifterna. Kommunerna beräknas redovisa ett underskott för år 1994 med drygt 2 miljarder kronor, medan landstingen beräknas ha ett sparandeöverskott med ca 1 miljard kronor.

2.2 Kommunsektorns utgifter och inkomster

Kommunsektorns utgifter och inkomster inkluderar i detta avsnitt även affärsdrivande verksamhet som bedrivs i förvaltningsform, dvs. en något vidare definition än vad som angetts i avsnitt 2.1.

Den kommunala sektorns främsta inkomstkälla är kommunalskatten. Skatten kan uttryckas som en viss procentsats av den beskattningsbara inkomsten för enskilda. Den genomsnittliga utdebiteringen för åren 1990 t.o.m. 1995 framgår av nedanstående tabell.

Tabell 2.3 Medelutdebitering
Kronor per skattekrona

År	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Totalt	31,16	31,15	31,04	31,04	31,05	31,50
Kommuner	17,31	17,32	19,38	19,43	19,44	20,20
Landsting ¹	12,70	12,68	10,51	10,47	10,48	10,12
Församling	1,15	1,15	1,15	1,14	1,14	1,17

¹ Inkl. skatteunderlag för kommuner utanför landsting, dvs. Gotland, Göteborg och Malmö.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Riksdagen beslutade år 1990 om ett kommunalt skattestopp för åren 1991 och 1992. Skattestoppet förlängdes senare till att gälla även för år 1993. Under dessa år kunde dock skatteväxlingar mellan kommuner och landsting göras. År 1994 tillämpades regler som innebar att de kommuner och landsting som inte höjde utdebiteringen fick behålla ökade skatteinkomster hänförliga till det sänkta grundavdraget.

För år 1995 fanns inga regler eller ekonomiska incitament som påverkade besluten om utdebiteringsnivån. Närmare en fjärdedel av kommunerna samt fem landsting höjde utdebiteringen inför år 1995. Den sammanlagda medelutdebiteringen ökade med 45 öre per skattekrona mellan år 1994 och 1995, vilket är den största ökningen sedan år 1981. Även spännvidden mellan högsta och lägsta skattesats ökade från 7 kronor per skattekrona år 1994 till 8,24 kronor år 1995. Därigenom kan det skilja ca 1 000 kronor per månad i kommunalskatt från en kommun till en annan vid en månadsinkomst på 13 000 kronor.

Vid sidan av skatteinkomsterna utgör statsbidrag samt avgifter de största inkomstkällorna. I tabell 2.4 redovisas fördelningen mellan olika typer av inkomster i kommuner och landsting.

Skatteinkomsterna utgör drygt hälften av kommunernas inkomster samt för landstingen ca 70 %. Fr.o.m. år 1993 trädde ett nytt statsbidragssystem i kraft för kommunerna. Förändringen av systemet innebar att flertalet av de större specialdestinerade statsbidragen upphörde och ersattes av ett statligt utjämningsbidrag. Samtidigt kvittades bl.a. skatteutjämningsavgiften och avräkningsskatten kommunerna betalat till staten bort mot utjämningsbidraget. Detta försvårar i viss utsträckning jämförelser med tidigare år.

Tabell 2.4 Inkomster för kommuner och landsting

Skr. 1994/95:220

År	1991 (%)	1992 (%)	1993 (%) (mdkr)	
<i>Kommuner</i>				
Kommunalskatt	49	52	55	161
Specialdestinerat statsbidrag	22	21	8	23
Statligt utjämningsbidrag ¹	4	5	14	41
Erhållna avgifter (egentl. och affärsmässig verksamhet)	17	15	15	45
Övriga inkomster	8	7	8	24
Summa inkomster:				
– procent	100	100	100	
– miljarder kronor	265	321		293
<i>Landsting</i>				
Landstingsskatt	69	67	71	90
Specialdestinerat statsbidrag	3	3	3	3
Skatteutjämningsbidrag	6	5	6	7
Ersättning från sjukförsäkr.	9	7	2	3
Erhållna avgifter m.m.	7	11	12	15
Övriga inkomster	6	7	6	9
Summa inkomster:				
– procent	100	100	100	
– miljarder kronor	137	137		128

¹ Statligt utjämningsbidrag ersätter fr.o.m. år 1993 skatteutjämningsbidrag.

Källa: Statistiska centralbyrån.

De totala statsbidragens andel uppgick år 1993 till 22 % av kommunernas inkomsterna. För landstingen utgör inte statsbidragen en lika betydande del; i stället är avgifterna med 12 % den näst största inkomstkällan. Avgifternas andel har för kommunerna varit ca 15 % under den redovisade perioden. I tabellen nedan redovisas kommunernas och landstingens utgifter.

Tabell 2.5 Utgifter för kommuner och landsting

År	1991 (%)	1992 (%)	1993 (%) (mdkr)	
<i>Kommuner</i>				
Löner och arbetsgivaravg.	49	46	47	143
Köpta tjänster	19	19	20	59
Bidrag till enskilda	4	5	6	19
Material	8	7	7	20
Avgifter och ers. till staten	6	9	5	16
Övriga utgifter	13	14	15	46
Summa utgifter:				
– procent	100	100	100	
– miljarder kronor	277	319		304
<i>Landsting</i>				
Löner och arbetsgivaravg	57	54	53	67
Köpta tjänster	11	10	13	16
Avgifter och ersättningar	15	21	15	19
Material	7	7	8	10
Övriga utgifter	10	8	11	14
Summa utgifter:				
– procent	100	100	100	
– miljarder kronor	139	136		126

Källa: Statistiska centralbyrån.

Löner och arbetsgivaravgifter utgör ca hälften av de totala utgifterna och andelen har varit relativt konstant under åren 1992 och 1993. För kommunerna minskade löner och arvoden med 2,2 % i löpande priser mellan åren 1992 och 1993. Minskningen förklaras delvis av att arbetsgivaravgiften år 1993 sänktes med 4 %.

Material och köpta tjänster utgör drygt en fjärdedel av kommunernas och ungefär en femtedel av landstingens utgifter under den redovisade perioden.

Avgifter och ersättningar till staten har minskat på grund av kvittningen av skatteutjämningsavgiften och avräkningsskatten mot det statliga utjämningsbidraget.

Socialbidragen utgör den största delen av kommunernas bidrag till enskilda. Mellan åren 1992 och 1993 har socialbidragen i löpande priser ökat med ca 24 %.

2.3 Ekonomiskt resultat och ställning

I kommunsektorn infördes i slutet av 1980-talet en ny redovisningsmodell. I detta avsnitt beskrivs kommunsektorns utveckling och situation enligt denna modells resultaträkning och balansräkning.

Resultaträkningen är ett sammandrag av årets kostnader och intäkter. Skillnaden, förändringen av det egna kapitalet, utgör årets ekonomiska resultat. Noteras bör att i kommunsektorns redovisning periodiseras utgifter och inkomster till aktuellt verksamhetsår medan finansiellt sparande (se avsnitt 2.1) bygger på likvida strömmar.

Den ekonomiska ställningen framgår av balansräkningen. I denna redovisas tillgångar och skulder. Skillnaden utgörs av det egna kapitalet.

2.3.1 Kommunsektorn

Kommunsektorn består, som tidigare nämnts, av kommuner, landsting, kyrkokommuner och kommunalförbund. Det ekonomiska resultatet under åren 1990 t.o.m. 1993 visas i tabell 2.6.

Tabell 2.6 Resultaträkning
Miljarder kronor, löpande priser

Skr. 1994/95:220

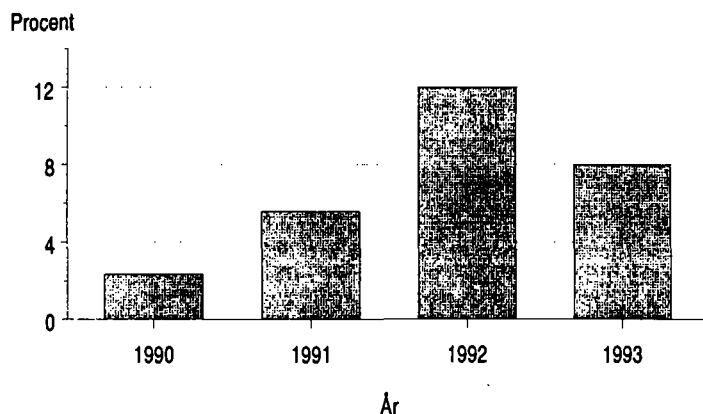
År	1990	1991	1992	1993
Verksamhetens intäkter	119,3	134,4	150,7	107,9
Verksamhetens kostnader	-339,8	-365,4	-385,7	-385,8
Verksamhetens nettokostnader	-220,5	-231,1	-235,0	-277,9
Skatteintäkter	205,3	229,1	261,6	260,3
Generella statsbidrag	24,1	20,8	11,0	44,8
Finansnetto	-3,5	-4,9	-4,9	-2,8
Resultat efter skatteintäkter och finansnetto	5,4	14,0	32,7	24,3
Avskrivningar	-10,6	-15,0	-13,2	-13,4
Förändring av pensionsskuld ¹			-12,2	-11,3
Extraordinära poster	1,4	-2,5	-0,2	-1,4
Förändring av eget kapital varav	-3,8	-3,5	7,1	-1,7
– Kommuner				-5,5
– Landsting				1,5
– Kyrkokommuner				2,1
– Kommunalförbund				0,1
Förändring av eget kapital – exkl. pensionsskuldförändringar			19,3	9,6

¹ Särredovisas första gången år 1992.

Källa: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Endast för år 1992 har kommunsektorn enligt ovanstående resultaträkning uppvisat ett positivt resultat. För år 1993 visade det finansiella sparandet ett stort överskott medan resultatet enligt resultaträkningen innebar ett mindre underskott. Förklaringen är att det för år 1993 uppstod en periodiseringseffekt i resultaträkningen på grund av omläggningen av statsbidragssystemet.

Förändringen av det egna kapitalet är det viktigaste resultatmåttet. Detta mått uppvisar dock brister i jämförbarhet mellan åren på grund av att successivt allt fler redovisar förändringen av pensionsskulden i resultaträkningen. I nedanstående diagram visas i stället resultat efter skatteintäkter och finansnetto, resultat 2, i förhållande till skatteintäkter och generella statsbidrag. Detta nyckeltal visar hur stor andel av skatteintäkterna och statsbidragen som resterar när de löpande kostnaderna täckts.



Källor: Statistiska Centralbyrån, Finansdepartementet

Kommunsektorns resultat förbättrades enligt ovanstående från 2 % till 12 % mellan åren 1990 och 1992. År 1993 minskade det till 8 %, vilket dock innebär ett bättre resultat för sektorn jämfört med åren 1990 och 1991.

Kommunsektorns ekonomiska ställning under de senaste åren redovisas nedan.

Tabell 2.7 Balansräkning
Miljarder kronor, löpande priser

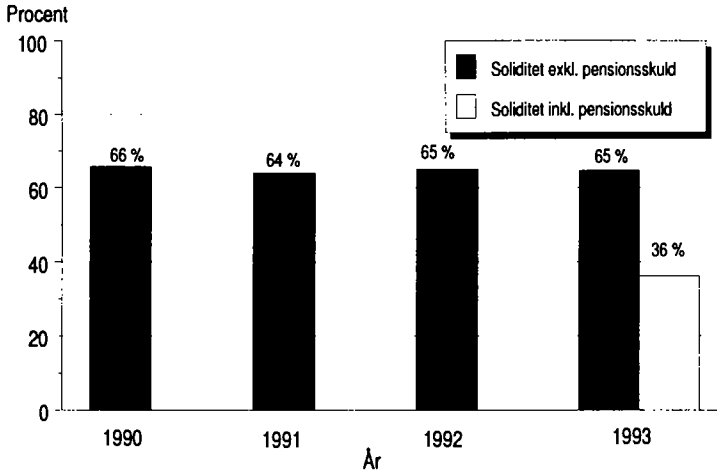
År	1990	1991	1992	1993
<i>Tillgångar</i>				
Omsättningstillgångar	59,1	65,9	78,6	80,7
Anläggningstillgångar	277,3	294,9	306,9	327,7
Summa	336,4	360,9	385,5	408,4
<i>Skulder och eget kapital</i>				
Kortfristiga skulder	55,6	62,8	65,5	70,4
Redovisad pensionsskuld	13,0	55,0	102,8	116,3
Övriga långfristiga skulder	59,3	67,2	69,1	74,0
Eget kapital	208,5	175,9	148,1	147,6
- exkl. pensionsskuld	221,5	230,9	250,9	263,9
Summa	336,4	360,9	385,5	408,4

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Kommunsektorns tillgångar ökade under den redovisade perioden med drygt 20 %. Nettoinvesteringarna, dvs. med avdrag för investeringsbidrag har under åren 1991 t.o.m. 1993 årligen uppgått till ca 25 miljarder kronor. Balansräkningen visar samtidigt att det egna kapitalet har minskat

kraftigt. Detta förklaras av att allt fler kommuner och landsting redovisar pensionskulden i balansräkningen. I nedanstående diagram visas soliditetens utveckling exklusive pensionskulden. Soliditeten visar hur stor andel av tillgångarna som finansierats med eget kapital.

Diagram 2.2 Soliditetsutveckling



Källor: Statistiska centralbyrån, Finansdepartementet

Soliditetsnivån har varit relativt konstant de senaste åren. Diagrammet visar att ca två tredjedelar av tillgångarna finansierats med egna medel om pensionskulden exkluderas. Inkluderas pensionskulden uppgår soliditeten till 36 % år 1993.

2.3.2 Kommuner

Kommunerna utgör ekonomiskt sett den största delen av kommunsektorn. Ca två tredjedelar av sektorns verksamhet bedrivs i kommunerna. Resultatutvecklingen för kommunerna redovisas i tabell 2.8.

Tabell 2.8 Resultaträkning
Miljarder kronor, löpande priser

Skr. 1994/95:220

År	1990	1991	1992	1993
Verksamhetens intäkter	103,5	114,5	123,8	81,8
Verksamhetens kostnader	-215,8	-234,1	-263,2	-264,0
Verksamhetens nettokostnader	-112,3	-119,6	-139,4	-182,3
Skatteintäkter	114,8	126,8	160,9	160,6
Generella statsbidrag	6,5	5,0	4,1	35,9
Finansnetto	-4,1	-4,3	-5,1	-3,3
Resultat efter skatteintäkter och finansnetto	4,9	7,9	20,5	10,9
Avskrivningar	-7,1	-11,0	-8,6	-8,8
Förändring av pensionsskuld ¹			-8,2	-6,7
Extraordinära poster	1,4	-0,9	0,1	-0,9
Förändring av eget kapital	-0,8	-4,0	3,7	-5,5
- exkl. pensionsskuldsförändr.			11,9	1,2

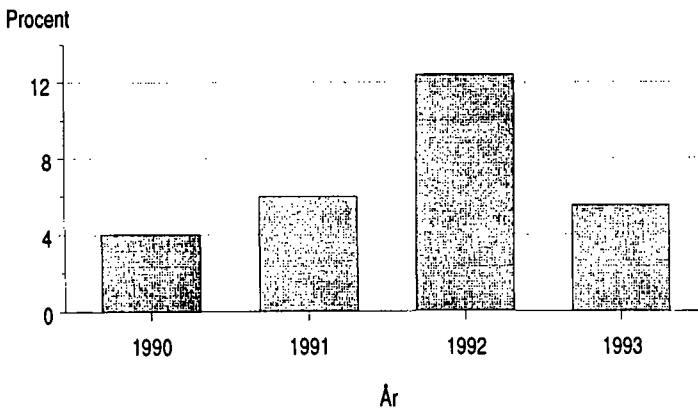
¹ Särredovisas första gången år 1992.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Förändringen av eget kapital uppgår år 1993 till minus 5,5 miljarder kronor. Det bör dock noteras att det framförallt var kommunerna som påverkades av den periodiseringseffekt som angavs i avsnitt 2.3.1.

I diagrammet nedan redovisas resultat efter skatteintäkter och finansnetto, resultat 2, som andel av skatteintäkter och generella statsbidrag.

Diagram 2.3 Resultat 2 som andel av skatteintäkter och generella statsbidrag



Källor: Statistiska centralbyrån, Finansdepartementet

En tydlig resultatförbättring skedde mellan åren 1990 och 1992. År 1993 försämrades dock resultatet och då återstod mindre än 6 % av skatteintäkterna och statsbidragen då de löpande kostnaderna täckts. Enligt en av Svenska Kommunförbundets gjord undersökning beräknas 1994 års resultat ungefär motsvara 1993 års nivå.

Det finns stora variationer i resultat mellan enskilda kommuner. År 1993 redovisade 20 kommuner ett negativt resultat efter skatteintäkter och finansnetto. Detta innebär att de måste finansiera samtliga investeringar och en del av de löpande kostnaderna med lån, försäljning av anläggningstillgångar eller minskat rörelsekapital. Samtidigt fanns det kommuner som visade mycket goda resultat, exempelvis hade 12 kommuner ett resultat 2 som översteg 15 % av skatteintäkter och generella statsbidrag.

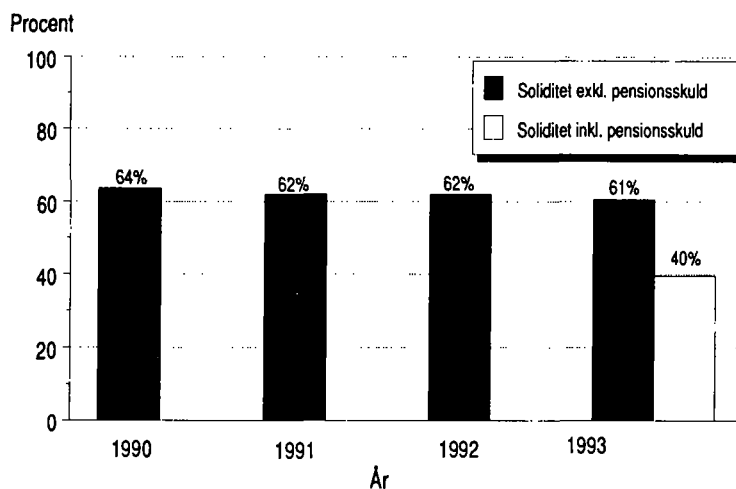
Kommunernas ekonomiska ställning visas i följande balansräkning.

Tabell 2.9 Balansräkning
Miljarder kronor, löpande priser

År	1990	1991	1992	1993
<i>Tillgångar</i>				
Omsättningstillgångar	44,0	48,0	56,7	50,7
Anläggningstillgångar	200,3	212,3	225,3	246,1
Summa	244,3	260,3	281,9	296,9
<i>Skulder och eget kapital</i>				
Kortfristiga skulder	39,1	44,7	47,8	51,3
Redovisad pensionsskuld	10,8	38,3	58,0	62,5
Övriga långfristiga skulder	49,6	54,0	59,4	65,8
Eget kapital	144,8	123,3	116,8	117,4
– exkl. pensionsskuld	155,6	161,6	174,7	179,8
Summa	244,3	260,3	281,9	296,9

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Balansräkningen visar att kommunernas eget kapital minskat under de senaste åren. Detta beror på att den redovisade pensionsskulden har ökat. De totala skulderna, exkl. pensionsskulden, har dock ökat snabbare än tillgångarna. Därigenom har soliditeten, även exklusive pensionsskulden, försämrats något under den redovisade perioden, se nedanstående diagram.



Källor: Statistiska centralbyrån, Finansdepartementet

Inkluderas pensionsskulden uppgår soliditeten till 40 % år 1993. Samtliga kommuner redovisar inte denna skuld i balansräkningen vilket medför att måttet egentligen är lägre.

Nettoinvesteringarna uppgick år 1993 till 20 miljarder kronor. Kommunernas försäljning av anläggningstillgångar uppgick till 5 miljarder kronor. Detta var en halvering jämfört med år 1991.

Kommunernas borgensförbindelser uppgick vid utgången av år 1993 till 207 miljarder kronor. Borgensförbindelserna har ökat med 15 miljarder kronor från år 1992. Den största delen av borgensförbindelserna; 84 %, avsåg borgen till kommunala bolag. Den kommungrupp som har högst borgensåtagande per invånare är förortskommunerna, beroende på expansionen i bostadsbyggandet under 1980-talet.

2.3.3 Landsting

I nuläget bedrivs ungefär 30 % av kommunsektorns verksamhet av landstingen. Resultatutvecklingen i landstingen redovisas nedan.

Tabell 2.10 Resultaträkning
Miljarder kronor löpande priser

Skr. 1994/95:220

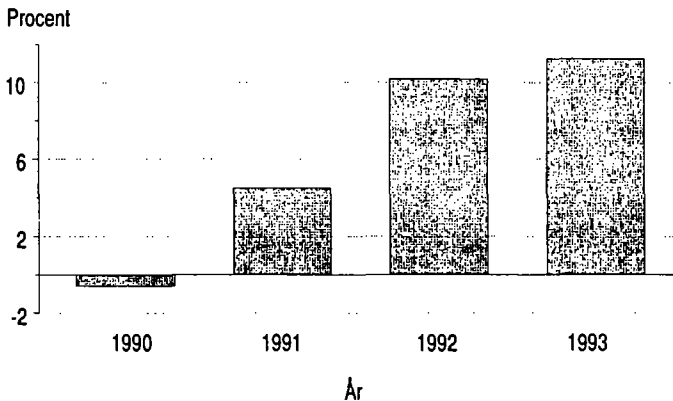
År	1990	1991	1992	1993
Verksamhetens intäkter	15,1	18,9	24,4	23,6
Verksamhetens kostnader	-117,1	-123,4	-112,8	-111,8
Verksamhetens nettokostnader	-102,0	-104,5	-88,3	-88,3
Skatteintäkter	83,4	94,3	91,3	90,1
Generella statsbidrag	18,0	16,1	7,2	9,3
Finansnetto	0,0	-1,0	-0,2	0,1
Resultat efter skatteintäkter och finansnetto	-0,6	5,0	10,0	11,2
Avskrivningar	-3,6	-4,0	-4,5	-4,6
Förändring av pensionsskuld ¹			-4,0	-4,6
Extraordinära poster	0,0	-1,5	-0,3	-0,5
Förändring av eget kapital	-4,2	-0,5	1,2	1,5
– exkl. pensionsskuldskförändr.			5,2	6,1

¹ Särredovisas första gången år 1992.

Källa: Statistiska centralbyrån

Resultatnivån förändring av eget kapital har visat bättre resultat varje år under den redovisade perioden. Det positiva resultatet för år 1992 har bibehållits även år 1993. Resultat efter skatteintäkter och finansnetto, resultat 2, som andel av skatteintäkter och generella statsbidrag redovisas i nedanstående diagram.

Diagram 2.5 Resultat 2 som andel av skatteintäkter och generella statsbidrag



Källor: Statistiska Centralbyrån, Finansdepartementet.

För år 1990 visar detta nyckeltal att landstingen sammantaget hade ett resultat som innebär att delar av de löpande kostnaderna inte kunde täckas

av skatteintäkter och generella statsbidrag. Därefter har trenden visat en positiv utveckling. Landstingen hade åren 1992 och 1993 goda ekonomiska resultat. Enligt Landstingsförbundets prognoser för år 1994 försämrars dock resultatet och det i diagrammet redovisade resultatmättet beräknas motsvara ungefär 1991 års nivå.

Samtliga landsting hade år 1993 ett positivt resultat efter skatteintäkter och finansnetto. Resultatet varierade som andel av skatteintäkter och generella statsbidrag från 18 % ner till 6 %.

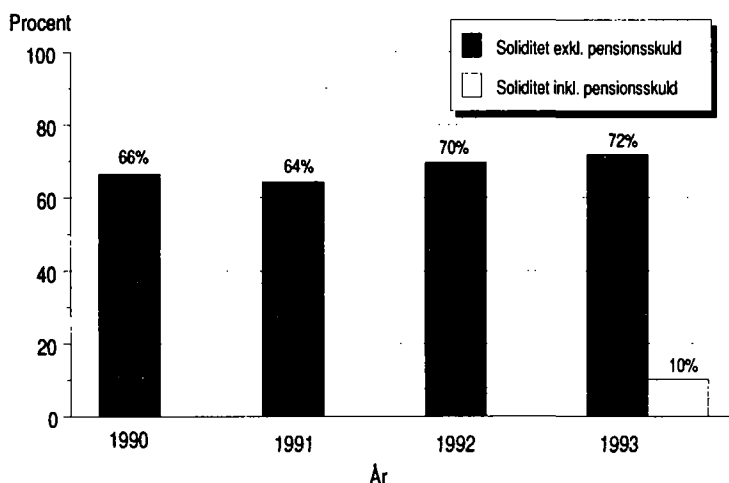
Landstingens ekonomiska ställning visas i följande balansräkning.

Tabell 2.11 Balansräkning
Miljarder kronor, löpande priser

År	1990	1991	1992	1993
<i>Tillgångar</i>				
Omsättningstillgångar	9,9	12,3	15,3	22,4
Anläggningstillgångar	62,2	66,0	64,0	63,1
Summa	72,1	78,3	79,3	85,4
<i>Skulder och eget kapital</i>				
Kortfristiga skulder	15,7	16,9	16,3	17,7
Redovisad pensionsskuld	2,1	16,7	44,1	52,7
Övriga långfristiga skulder	8,5	11,1	7,8	6,4
Eget kapital	45,8	33,6	11,0	8,6
– exkl. pensionsskuld	47,9	50,3	55,2	61,4
Summa	72,1	78,3	79,3	85,4

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Liksom för kommunerna har det egna kapitalet minskat markant under de redovisade åren. Även för landstingen beror detta på att allt fler redovisar pensionsskulden i balansräkningen. Exklusive denna skuld har landstingens ekonomiska ställning stärkts under senare år, se diagram nedan.



Källor: Statistiska centralbyrån, Finansdepartementet.

Soliditeten, dvs. hur mycket av tillgångarna som finansierats med egna medel, har om pensionssskulden frånräknas förbättrats under den redovisade perioden. Det bör noteras att pensionssskulden har större betydelse för landstingens ekonomiska ställning än för kommunernas bl.a. på grund av att landstingens verksamhet är mer personalintensiv. Inkluderas pensionssskulden minskar soliditeten i landstingen för år 1993 från 72 % till 10 %. När det gäller enskilda landsting har majoriteten förbättrat sin soliditet mellan åren 1992 och 1993, både inklusive och exklusive pensionssskulden.

Landstingen har under åren 1990 t.o.m. 1993 investerat för ungefär 5 miljarder kronor per år. Samtidigt har försäljningen av anläggningstillgångar årligen uppgått till ca 1 miljard kronor.

2.4 Kommunal koncernredovisning

I detta avsnitt redovisas kommunerna inkl. företag, dvs. på koncernnivå. Nästan alla kommuner bedriver en del av sin verksamhet i kommunägda företag. Även om verksamheten i förvaltningsform svarar för cirka 86 %, av koncernkostnaden, är verksamheten som bedrivs i företagsform av sådan omfattning att den är viktig att inkludera för att få en rättvisande bild vid den ekonomiska uppföljningen. Kommunerna skall enligt kommunallagen upprätta en koncernredovisning. Kravet gällde fr.o.m. räkenskapsåret 1992.

Nedan redovisas resultaträkningen för år 1993 på koncernnivå. Som jämförelse visas också resultaträkningen för verksamhet som bedrivs i förvaltningsform.

Tabell 2.12 Resultaträkning
Miljarder kronor

Skr. 1994/95:220

År	1993 Kommun	Koncern
Verksamhetens intäkter	81,8	155,8
Verksamhetens kostnader	-264,0	-307,9
Verksamhetens nettokostnader	-182,3	-152,2
Skatteintäkter	160,6	160,6
Generella statsbidrag	35,9	35,9
Finansnetto	-3,4	-21,7
Resultat efter skatteintäkter och finansnetto	10,9	22,6
Avskrivningar	-8,8	-16,8
Förändring av pensionsskuld	-7,0	-7,2
Extraordinära poster	-0,9	-0,7
Förändring av eget kapital	-5,9	-2,1
– exkl. pensionsskuld/förändr.	1,2	5,0

¹ För att ett koncernförhållande ska gälla måste kommunerna ha ett väsentligt inflytande över dotterföretagen. Detta har schablonmässigt definierats som att kommunerna bör ha en ägarandel på minst 20 %.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Verksamhetens nettokostnader är betydligt lägre på koncernnivå beroende på att verksamheten i högre grad finansieras med avgifter. Däremot är kostnaderna för finansnettot betydligt högre. Detta kan förklaras med högre räntekostnader på grund av att investeringarna i de kommunala företagen i hög grad finansieras med lån. I kommunerna sker finansieringen i stället till övervägande delen med skattemedel.

De kommunala företagen äger mycket anläggningstillgångar, vilket medför att avskrivningarna är betydligt högre på koncernnivå. Minskningen av det egna kapitalet var år 1993 lägre på koncernnivå och uppgår till 2,1 miljarder kronor. Balansräkningen på koncern- respektive kommunnivå visas i följande tabell.

Tabell 2.13 Balansräkning
Miljarder kronor

År	1993 Kommun	Koncern
<i>Tillgångar</i>		
Omsättningstillgångar	50,8	71,5
Anläggningstillgångar	246,1	512,0
Summa	296,9	583,5
<i>Skulder och eget kapital</i>		
Kortfristiga skulder	51,3	70,6
Redovisad pensionsskuld	62,5	66,6
Övriga långfristiga skulder	65,7	305,6
Eget kapital	117,4	140,7
– exkl. pensionsskuld	183,1	207,3
Summa	296,9	583,5

Källa: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Kommunernas tillgångar fördubblas nästan om de kommunala företagen inkluderas. Samtidigt är skulderna på koncernnivå betydligt högre. Sammantaget innebär detta att soliditeten, inkl. pensionsskulden, på koncernnivå uppgår till 24 % jämfört med 40 % för kommunerna. Skr. 1994/95:220

3.1 Vård och omsorg

3.1.1 Sjukvården minskar kostnaderna och ökar produktiviteten

Mål

Det övergripande målet för hälso- och sjukvården i Sverige är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen. Till uppgifterna hör att förebygga ohälsa och återfall i tidigare sjukdom, att behandla och bota sjukdom efter utredning och diagnos samt att genom habilitering eller rehabilitering, omvårdnad och smärtlindring lindra effekterna av sjukdom och stödja dem som drabbas av sjukdom.

Sverige har också anslutit sig till de mål som Världshälsoorganisationen (WHO) angivit för hälsoutvecklingen i programmet Hälsa för alla år 2000. Hälsomålen följs där upp genom olika indikatorer.

Landstingets ansvar enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) är att erbjuda en god hälso- och sjukvård som skall:

- vara av god kvalitet och tillgodose patientens behov av trygghet i vården och behandlingen,
- vara lätt tillgänglig,
- bygga på respekt för patientens självbestämmande och integritet,
- främja goda kontakter mellan patienten och hälso- och sjukvårdspersonalen (3 §).

Hälso- och sjukvården har påtagliga samband med socialförsäkringarna och socialtjänsten. Genom Ädel-reformen har uppgiftsfördelningen mellan kommuner och landsting inom vård och omsorg förändrats. Omsorgerna om utvecklingsstörda m.fl. flyttas nu över från landsting till kommuner. Även inom stödet till människor med psykiska störningar förändras uppgiftsfördelningen mellan kommuner och landsting.

På fem orter i landet bedrivs försök med kommunalt ansvar för primärvården. För närvarande bedrivs försök med finansiell samordning dels mellan försäkringskassa och hälso- och sjukvården, dels mellan dessa båda och socialtjänsten.

Prestationer

Hälso- och sjukvården utgör en omfattande verksamhet med ett stort antal specialiteter för varierande typer av behandlingar. Resultatet av insatser inom hälso- och sjukvården kan bl.a. mätas i termer av förbättrad hälsa och livskvalitet. I praktiken sker dock uppföljning av resultaten i sådana termer enbart i mycket ringa utsträckning. I allmänhet är man därför i stället hänvisad till att mäta prestationer. Dessa uttrycks i statistiken som

läkarbesök och vård dagar inom olika delområden. Vid användningen av dessa mått bör man vara medveten om att de egentligen säger ganska litet om vad som faktiskt åstadkoms i verksamheten.

Det totala antalet läkarbesök uppgick år 1993 till 20,5 miljoner. Antalet har varit praktiskt taget oförändrat de senaste tio åren. År 1990 uppgick de till 19,7 och år 1985 till 19,5 miljoner. Fördelningen av läkarbesöken på sjukhus respektive vårdcentraler har varit i stort sett oförändrad. De förra utgjorde år 1985 53 % av läkarbesöken. År 1993 hade denna andel sjunkit till 51 %. Därtill kommer ca 4,2 miljoner läkarbesök hos privatläkare samt besök hos företagshälsovård, skolhälsovård m.m. Utbyggnaden av primärvården har inte lett till någon större avlastning för sjukhusen vad gäller antalet läkarbesök. Detta beror bl.a. på den läkarbrist som länge rått inom primärvården. Den slutna vården åtnjuter också generellt högre förtroende bland befolkningen, vilket gör att man ofta söker sig till sjukhusen för att få vård.

Kostnaden per läkarbesök beräknades år 1991 till ca 650 kronor i primärvården. Kostnaden för ett läkarbesök på sjukhusmottagningar varierar starkt mellan olika specialiteter. För internmedicin och allmänkirurgi uppgick genomsnittskostnaden samma år till ca 1 300 kronor.

Tabell 3.1 Läkarbesök per 1 000 invånare (exkl. mödra- och barnhälsovård)

	1985	1990	1992	1993
Somatisk korttidsvård	1 182	1 049	1 005	1 009
Psykiatrisk vård	94	83	80	82
Långtidsvård (70 > år)	151	125	89	97
Allmän medicin	973	1 042	1 073	1 090
Övrigt	66	101	151	109
Totalt	2 334	2 291	2 320	2 302

Anm.: För 1993 ingår ej de kommuner där försök med kommunal primärvård pågår. Totalsumman avviker från summan av delarna beroende på beräkningsmetod.

Källa: Socialdepartementet, Välfärdsfakta social 1995.

Antalet vårdplatser inom somatisk korttidsvård minskade från 29 500 till 27 900 mellan åren 1992 och 1993. Denna minskning har pågått sedan år 1980, då antalet vårdplatser i somatisk korttidsvård uppgick till 40 200. Antalet vård dagar har i stort sett följt minskningen i antalet vårdplatser. Antalet intagningar har ändå ökat under perioden 1980-1993, vilket sammanhänger med att medelvårdtiden minskat kraftigt. Mellan åren 1992 och 1993 var antalet intagningar oförändrat, medan medelvårdtiden fortsatte att minska. Den kortare medelvårdtiden beror dels på den medicinskt-tekniska utvecklingen, bl.a. inom dagkirurgin, dels på att betalningsansvaret överförts från landstingen till kommunerna inom ramen för Ädel-reformen. Sannolikt har också det ökade inslaget av prestationsbaserad ersättning inom slutenvården bidragit till denna utveckling.

Tabell 3.2 Somatisk korttidsvård

Skr. 1994/95:220

	1985	1990	1992	1993
Vårdplatser per 1 000 invånare	4,4	3,9	3,4	3,2
Intagningar per 1 000 invånare	169	163	170	169
Medelvårdtid (dagar)	7,5	6,6	5,8	5,5
Vård dagar per 1 000 invånare	1 270	1 080	991	938

Källa: Socialdepartementet, Valfärdsfakta social 1995.

Kostnaderna för en vård dag på sjukhus varierar avsevärt beroende på typ av sjukhus och verksamhet. Enligt Landstingsförbundets beräkningar för år 1991 är den genomsnittliga kostnaden per vård dag för allmän internmedicin 2 090 kronor för länsdelsjukhus och 2 840 kronor för regionsjukhus.

Antalet vårdplatser i långtidsvården har också minskat kraftigt sedan 1980-talets mitt. Nedgången år 1992 beror dock till största delen på Ädel-reformen, innebärande att 31 000 sjukhemsplatser, motsvarande 27,8 platser per 1 000 innevånare över 70 år, överfördes till kommunerna (jfr. äldreomsorgen nedan). Medelvårdtiden för de under landstingens ansvar kvarstående geriatriska klinikerna har minskat från 65 till 58 dagar mellan åren 1992 och 1993. En fortsatt minskning av antalet långvårdplatser har skett mellan åren 1992 och 1993 med 1 900 platser.

Tabell 3.3 Långtidsvård

	1985	1990	1992	1993
Vårdplatser per 1 000 inv. äldre än 70 år	50,9	42,4	11,3	9,5
Intagningar per 1 000 inv. äldre än 70 år	95	105	60	58
Medelvårdtid (dagar)	185,3	137,8	64,9	58,4
Vård dagar per 1 000 inv. äldre än 70 år	17 548	14 504	3 912	3 374

Källa: Socialdepartementet, Valfärdsfakta social 1995.

Även antalet vårdplatser i den psykiatriska vården har minskat kraftigt de senaste decennierna – totalt med 60 % under åren 1980-1993. Det senaste året var minskningen 900 platser, motsvarande knappt 8 %. Antalet intagningar har dock inte heller här minskat lika mycket tack vare kortare medelvårdtider. Andra vårdformer – insatser i öppen vård samt gruppboheter för senildementa med primärkommunalt huvudmannaskap – har ersatt institutionsvården.

Tabell 3.4 Psykiatrisk vård

	1985	1990	1992	1993
Vårdplatser per 1 000 inv.	2,5	1,7	1,4	1,2
Antal intagningar per 1 000 inv.	14	13	12	12
Medelvårdtid (dagar)	54,7	40,5	36,2	32,9
Vård dagar per 1000 inv.	777	513	433	403

Källa: Socialdepartementet, Valfärdsfakta social 1995.

Kostnaderna inom hälso- och sjukvården har minskat efter år 1990. Kostnadsminskningen mellan 1990 och 1992 beror delvis på den överföring av hälso- och sjukvårdsverksamheter till kommunerna som skett inom ramen för Ädel-reformen. Beräkningar för år 1992 visar att den genomsnittliga kostnaden för de som var 75 år eller äldre uppgick till ca 56 000 kronor mot ca 7 000 kronor per person för de som var yngre än 75 år.

Tabell 3.5 Offentlig hälso- och sjukvård
Miljarder kronor

	1985	1990	1992	1993
Total kostnad	71,1	108,5	99,5	95,4
- varav investering	5,2	4,6	4,0	3,9
Total kostnad 1990 års priser	99,7	108,5	90,9	85,0
Kostnad per invånare (kr)	11 927	12 627	10 462	9 720

Anm.: Kostnad per invånare i 1990 års priser

Källa: Socialdepartementet.

Kostnaden per person skiljer sig ganska mycket mellan de olika landstingen - i relativa tal från 85 % (Kronobergs län) till 118 % (Norbottens län) av riksgenomsnittet. De landstingsfria kommunerna uppvisar ännu högre kostnader per invånare, vilket bl.a. sammanhänger med skillnader i verksamhetsavgränsning efter Ädel-reformen.

Tabell 3.6 Kostnader
Miljarder kronor, 1990 års priser

	1985	1990	1992	1993
Läns- och regionssjukvård	87,77	66,08	68,48	61,06
Primärvård	¹	32,68	20,28	15,71
Tandvård	4,63	5,09	5,19	4,78
Investeringar	7,29	4,62	3,96	3,44
Totalt	99,68	108,47	97,9	85,00

¹ Ingår i siffran för läns- och regionsjukvård 1985. Minskningen 1990-1993 beror på Ädel-reformen.

Källa: Socialdepartementet, Välfärdsfakta social 1995.

Den landstingsanställda personalen i hälso- och sjukvården minskar, med undantag för läkarna som ökat med ca 420 per år under perioden 1985-1993. År 1993 gick det en offentlig anställd läkare på 448 invånare och en tandläkare på 2 104 invånare. Inräknas de privata läkarna ökar läkartätheten till en läkare per 335 invånare och tandläkartätheten fördubblas. Sedan 1985 har antalet läkare per person ökat med ca 15 %. Också tandläkartätheten har ökat, om än inte i samma utsträckning. Detta ger internationellt sett en relativt hög täthet. Antalet anställda med medellång vårdutbildning minskade mellan åren 1992 till 1993 med ca 900 personer och de korttidsutbildade med 9 300.

Tabell 3.7 Årsarbetare, Sjukvårds- och tandvårdspersonal

Skr. 1994/95:220

	1985	1990	1992	1993
Läkare	16 112	18 731	19 205	19 495
Tandläkare	4 383	4 401	4 190	4 157
Sjuksköterskor	74 536	85 391	77 541	76 626
Undersköterskor, biträden	119 402	125 182	74 376	65 002
Övrig sjukvårdspersonal	1 092	2 134	2 023	1 846
Totalt	215 525	235 839	177 335	167 126

Anm.: Ovanstående uppgifter omfattar ej privat anställd personal. I gruppen sjuksköterskor inräknas sjukgymnaster m.fl.

Källa: Socialdepartementet, Välfärdsfakta social 1995.

Kvalitetsmått

Någon systematisk återkommande mätning av hälso- och sjukvårdens kvalitet utförs inte. Arbetet med att utveckla metoder och instrument för kvalitetssäkring kommer dock att ges hög prioritet under de närmaste åren. Bl.a. har en nationell samrådsgrupp för kvalitet i hälso- och sjukvården inrättats med uppgift att verka för att enhetliga mått och metoder utvecklas.

I syfte att förbättra tillgängligheten till vården och minska köer och väntetider infördes fr.o.m. år 1992 en vårdgaranti. Denna innebär att patienter inom de grupper som omfattas av garantin (höftledsoperationer, operationer mot grå starr, kranskärlsförträngning m.m.) skall erbjudas behandling inom tre månader från det att patienten har satts upp på vårdplaneringslista. Socialstyrelsen har i en rapport (1993:11) redovisat en uppföljning av 1992 års nationella vårdgaranti. Det konstateras där att vårdgarantin har lett till en ökad tillgänglighet och kortare köer. Preliminära uppgifter för år 1994 tyder dock på att köerna ökat under detta år. Färre kliniker än tidigare klarar tidsgränsen på tre månader för de tolv diagnoser som omfattas av garantin. Men antalet behandlingar och ingrepp är praktiskt taget oförändrat. Detta framgår av Landstingsförbundets kartläggning vid årsskiftet 1994/95. För hela riket ökade antalet väntelistade vårdgarantipatienter med 11 % under år 1994 till drygt 46 000 personer vid den senaste kartläggningen. Den kraftigaste ökningen ligger på kranskärlsoperationer med kateter (+23 %). Antalet patienter som väntat mer än tre månader blev nästan 6 000 fler. (Källa: Landstingsförbundet, Aktuella väntetider).

Olika insatser görs också för att mäta patienternas tillfredsställelse med vården. I en studie av Socialstyrelsen år 1993 ombads äldre att betygssätta svensk sjukvård. Sjukhusen fick därvid medelbetyget 5,0 på en sexgradig skala. Över 70 % satte det högsta eller näst högsta betyget. Endast 2 % satte en etta eller en tvåa (Källa: Socialstyrelsen 1993:8).

Statskontoret har i en rapport till ESO (Ds 1994:22) i samarbete med Statens beredning för utvärdering av medicinsk metodik redovisat kvalitetsutvecklingen inom sjukvården sedan år 1960. Studien begränsas till den slutna korttidsvården (inkl. psykiatri) och öppenvården och bygger på expertbedömningar. I studien konstateras att det är ostridigt att kvalitetsförbättringar skett i nästan alla av de 29 studerade diagnosom-

rådena. Störst är kvalitetsförbättringarna i fråga om diagnossäkerhet, behandlingsbarhet, återställda kroppsfunktioner och minskad akut dödlighet. För bl.a. diagnoserna magsår, höftfraktur, förstora prostata, försliten höft, grå starr, underbensfraktur, klaffel och vård av för tidigt födda barn har stora förbättringar skett.

Måluppfyllelse/effekter

Medellivslängden är bland de högsta i världen, folkhälsoläget är gott, barnadödligheten är låg, kvaliteten i sjukvården hög och likaså förtroendet för sjukvården bland befolkningen. Samtidigt är kostnaderna vid en internationell jämförelse inte onormalt höga.

De senaste åren har strukturella förändringar genomförts inom hälso- och sjukvårdsområdet. Kunskapen om vilka effekter dessa förändringar får på kort och längre sikt är begränsad.

Tandvårdsreformen på 1970-talet fick som positiv effekt att tandstatusen förbättrades väsentligt. Det förebyggande arbetet har medfört att t.ex. ungdomarna har bra tänder.

Statskontoret har i ovan nämnda rapport (Ds 1994:22) redovisat kvalitets- och produktivitetsutvecklingen i sjukvården åren 1960-1992. När det gäller produktivitetsutvecklingen åren 1980-1992 har 50 olika prestationer studerats (inskrivningar, läkarbesök, vårddagar m.m.). Korrigeringar har skett för penningvärdesförändringar, vissa kvalitetsförändringar, vårdtyngden (andel äldre patienter m.m.). Under perioden 1980-1991 ökade resurserna (kostnaderna i fast pris) med 23 %. Prestationsvolymen (ålderskorrigerad) ökade med 14 %.

Tabell 3.8 Produktivitetsutveckling, procentuell årlig förändring

1980-85	1985-90	1990	1991	1992
-0,2	-1,4	- 2,4	0,5	3,1

Källa: Ds 1994:22 s. 25.

3.1.2 Barnomsorgen närmar sig full behovstäckning

Mål

Riksdagen tog 1985 ett beslut (prop. 1984/85:209, bet. 1985/86:SoU5, rskr. 1985/86:27) om att alla barn över ett och ett halvt års ålder fram till skolstarten skulle få delta i organiserad förskoleverksamhet. Barn till förvärsarbetande eller studerande föräldrar skulle erbjudas plats i daghem eller familjedaghem. Full behovstäckning skulle uppnås senast år 1991. Skolbarnomsorgen omfattades ej av principbeslutet. Målsättningen i socialtjänstlagen har sedan år 1980 varit följande:

"Kommunen skall genom en planmässig utbyggnad av förskole- och fritidshemsverksamheten sörja för att de barn som på grund av föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller av andra skäl behöver omvårdnad utöver vad som följer av 14 och 15 §§ får sådan omvårdnad, när inte behovet tillgodoses på annat sätt. I kommunen skall finnas en av kommunfullmäktige antagen plan för förskole- och fritidshemsverksamheten. Planen skall avse period av minst fem år." (17 § Socialtjänstlagen, 1980:620).

Någon nedre åldersgräns fanns inte i socialtjänstlagen före år 1995. Alla sexåringar har vidare rätt till minst 525 timmars avgiftsfri förskola (14 §). Barn i glesbygd och barn som av fysiska eller psykiska skäl behöver särskilt stöd har rätt till förskola före sex års ålder (14-15 §§).

Regeländringar

Den 1 januari 1995 trädde en utvidgad lagreglering på barnomsorgsområdet i kraft genom ändringar i socialtjänstlagen (prop. 1993/94:11, bet. 1993/94:SoU11, rskr. 1993/94:117). Kommunernas skyldighet att utan oskäligt dröjsmål tillhandahålla barnomsorg för barn i åldrarna 1 år till och med 12 år, i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller barnets eget behov, skärptes.

Bestämmelser har även införts i socialtjänstlagen som preciserar barnomsorgens uppgift samt de kvalitetskrav som gäller för verksamheten. Kvalitetskraven omfattar personalens utbildning, barngruppernas sammansättning och storlek samt lokalernas ändamålsenlighet.

Kommunernas skyldighet att ge bidrag till enskild barnomsorg, som skulle ha trätt i kraft den 1 januari 1995, har upphävts. Detsamma gäller regeln att vid kommunens tillståndsprövning av enskild barnomsorg endast fästa avseende vid huvudmannens lämplighet och lokalernas ändamålsenlighet (prop. 1994/95:61, bet. 1994/95:SoU8, rskr. 1994/95:105). Kommunerna kan efter egen bedömning lämna bidrag till enskild förskole- och fritidshemsverksamhet. Kommunerna skall själva komma överens om hur kostnadsfrågan skall lösas för barnomsorgsplats för barn som inte är hemmavarande i kommunen.

Den fria nämndorganisation som, genom ändring i kommunallagen gäller sedan den 1 januari 1992, har bl.a. inneburit att många kommuner inrättat särskilda barn- och ungdomsnämnder, där hela eller delar av barnomsorgen samt skolan ingår. Därigenom har en ökad samverkan mellan skola och skolbarnsomsorg utvecklats, med olika grader av integration mellan de bägge verksamheterna.

Prestationer

Antalet förskolebarn har ökat de senaste åren, från 668 000 år 1985 till 832 000 år 1993, vilket motsvarar en ökning på 25 %. Antalet skolbarn

7-12 år har under samma period minskat från 617 000 till 602 000. Andelen barn av samtliga som - enligt SCB:s barnomsorgsundersökningar - önskar barnomsorgsplatser ökade 1980-1986 från 49 % till 58 %, men har därefter varit i stort sett oförändrad. Genom det ökade barnantalet krävs det större resurser i dag för att nå full behovstäckning än när beslutet härom togs i riksdagen år 1985 (prop. 1984/85:209, bet. 1985/8-6:SoU5, rskr. 1985/86:27).

Nedanstående tabell visar att antalet inskrivna barn i barnomsorgen ökat med 39 % från år 1985 till år 1993 - i absoluta tal från 420 600 till 583 100 barn. Huvuddelen av ökningen har gällt barn 0-6 år på daghem som sedan år 1985 ökat med 128 800 (+70 %). Antalet barn på fritidshem har nästan fördubblats under perioden och ökat från 73 800 till 141 700 (+92 %). Antalet skol- och förskolebarn i familjedaghem har däremot minskat med 34 200 (-21 %).

Antalet barn i enskilda daghem ökade under år 1993 med 12 000. Samtidigt minskade antalet barn i kommunala daghem med 5 000. Hela nettoökningen av antalet daghemsplatser (7 000 platser) skedde således i enskilda daghemsformer. Vid årsskiftet 1993/94 var 35 000 barn inskrivna i enskilda daghem - det motsvarar vart tionde daghemsbarn eller 8 % av samtliga. Ca 60 % av de enskilda daghemmen drivs som föräldrakooperativ men även daghemsbolag, stiftelser, personalkooperativ, kyrkan, bostadsföretag m.fl. driver barnomsorgsverksamhet. De enskilda daghemmen har kortare öppethållande, lägre andel invandrarbarn och större andel utbildad personal än de kommunala daghemmen.

År 1994 räknade man med att ca 90 % av alla sexåringar gick i skolförberedande verksamhet i förskola, daghem eller deltidsgrupp och att 7,5 % började i skolan. År 1993 fick 63 % av femåringarna och 58 % av fyraåringarna del av pedagogisk verksamhet i daghem eller deltidsgrupp.

Den 31 december 1993 var 49 % av samtliga barn i förskoleåldern inskrivna i daghem eller familjedaghem.

Tabell 3.9 Inskrivna barn i förskola, fritidshem och familjedaghem och andel av samtliga barn (1 000-tal)

	1985		1990		1993	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%
0-6 år	298	45	367	48	411	49
7-12 år	123	20	165	28	172	29

Källa: Socialdepartementet, Välfärdsfakta social 1995.

Behovstäckningen för barn 18 månader till 6 år där minst ena föräldern arbetar eller studerar minst 16 timmar per vecka har ökat från 74 % (1990) till 86 % (1994).

Barnomsorgen svarar för ca 15 % av kommunernas löpande kostnader. Kostnaderna (i fasta priser) för barnomsorgen har under de senaste åren minskat. Under perioden 1990-1994 har såväl kostnaderna per plats som de totala kostnaderna minskat, trots en stor utbyggnad.

Tabell 3.10 Kostnader för barnomsorgen
Miljoner kronor, 1990 års priser

	1985	1990	1992	1993
Driftskostnader	26 799	34 107	35 566	32 861
Investeringar	863	1 794	616	245

Källa: Socialdepartementet, Valfärdsfakta social 1995.

Den andel av den totala kostnaden för barnomsorgen som finansieras av föräldraavgifter har tidigare varit oförändrad, ca 11 %, men steg 1993 till 13 %.

De totala kostnaderna för barnomsorgen har i nedanstående tabell omräknats i fasta priser och sedan delats med det totala antalet barn i barnomsorgen. Mellan åren 1990 och 1993 har den genomsnittliga driftskostnaden sjunkit med 12 % per barn.

Tabell 3.11 Bruttokostnad per barn i barnomsorg åren 1985-1993
1 000-tal kronor, 1990 års priser

	1985	1990	1992	1993
Driftskostnader	63,7	64,1	65,9	56,4
Investeringar	2,1	3,4	1,1	0,4

Källa: Socialdepartementet, Valfärdsfakta social.

Allmänt anses den svenska barnomsorgen hålla en hög kvalitet. Riksomfattande statistik med kvalitetsmått saknas dock. Indikatorer på kvalitet är personaltäthet, utbildningsnivå, barngruppernas sammansättning och storlek, lokaler, pedagogik, tillgänglighet m.m. Kvaliteten kan bl.a. mätas genom verksamhetsstatistik, attitydundersökningar m.m.

Antalet anställda inom den kommunala barnomsorgen har minskat från 102 600 år 1990 till 97 400 år 1993. Personalminskningen var 3 % mellan åren 1992 och 1993. Av de anställda hade 47 % förskolläraryt- bildning och 39 % barnskötaryt- bildning. Detta innebär en ökning av andelen förskollärare.

Under åren 1990 t.o.m. 1993 har antalet barn per årsarbetare i förskola, fritidshem och deltidsgrupp ökat med 22 %. I genomsnitt var det (1993) 6,6 barn per årsarbetare, men antalet varierar relativt kraftigt mellan kommunerna. I daghem varierar antalet barn per årsarbetare mellan 3,5-7,0; genomsnittet är 5,0 barn.

Antalet barn per daghemsavdelning har ökat successivt. År 1980 hade endast 14 % av avdelningarna fler än 15 barn inskrivna. År 1992 var mot-

svarande andel 55 %. År 1993 hade 33 % av daghemsavdelningarna mer än 17 inskrivna barn.

Enligt Socialstyrelsens rapport Socialtjänsten och de nya styrsystemen (1994) innebär utvecklingen under de senaste åren bl.a. att:

- resultatenheter är vanliga liksom kundvalsmodeller ("pengsystem"),
- antalet inskrivna barn i daghem och fritidshem har ökat betydligt, medan antalet barn i familjedaghem minskat,
- kostnadsminskningarna har gjorts genom minskad personaltäthet, större barngrupper, minskat öppethållande,
- barn till arbetslösa och föräldralediga föräldrar har i mindre utsträckning fått barnomsorg, öppna verksamheter har minskat i omfattning, färre invandrarbarn har fått hemspråksstöd.

Resurserna till barn med behov av särskilt stöd har bibehållits i form av särskilda medel. Barn med mindre stödbehov har svårare att få sina behov tillgodosedda i de större barngrupperna.

Inom skolbarnsomsorgen har kostnadsminskningar genomförts genom ökad samverkan med skolan, kortare öppethållande, minskad personal och större barngrupper samt en minskad öppen fritidsverksamhet.

Svenska Kommunförbundet har i en attitydundersökning år 1993 undersökt allmänhetens syn på den kommunala verksamheten. Enligt denna (motsvarande siffror för år 1991 inom parentes) instämde 75 % (69 %) helt eller delvis i att det var god tillgång till barnomsorg, 80 % (79 %) instämde helt eller delvis i att det var god kvalitet på barnomsorgen, 64 % (52 %) ansåg att de hade stora eller mycket stora möjligheter att välja tillsynsform, 30 % (32 %) ansågs sig ha ganska eller mycket stora möjligheter att påverka verksamheten inom barnomsorgen.

Måluppfyllelse

Tabellen nedan visar hur många förskolebarn (över 3 månader) som saknar plats inom den kommunala barnomsorgen, trots att deras föräldrar önskar det. Det nationella målet har fram till 1995 varit full behovstäckning för barn från ett och ett halvt års ålder.

Tabell 3.12 Barnomsorgsplatser för barn 3 månader till 6 år som ej har plats, men önskat det

	1986	1990	1994
Antal	75 010	67 300	65 100
Procent	12 %	10 %	8 %

Källa: Socialdepartementet, Välfärdsfakta social 1995.

Måttet ger en indikation på att målet full behovstäckning ännu ej har nåtts. Men procentsatsen (8 %) måste dock ses mot bakgrund att det alltid kommer att finnas en viss barnomsorgskö. Även kommuner som

sedan länge har full behovstäckning har en kö. Kommunerna har olika system för att mäta köerna till barnomsorgen. I vissa fall ställs barn i kö från det att de är nyfödda. Kön förändras kontinuerligt under året, nya platser tillskapas, barn som får småsyskon lämnar sin plats, i augusti övergår en barnkull till skolbarnsomsorgen osv.

Enligt aktuella uppgifter från en enkät som Svenska Kommunförbundet låtit genomföra hade 150 kommuner full behovstäckning den 1 januari 1995, dvs. man kunde tillhandahålla barnomsorg utan oskäligt dröjsmål för barn från 1 års ålder. Ytterligare 50 kommuner har uppgivit att de kommer att uppnå målet under våren eller hösten 1995. 50 kommuner uppger att de behöver längre tid för att nå målet om full behovstäckning.

Utbyggnaden under år 1994 var enligt preliminära siffror från samma enkät drygt 30 000 platser. Kommunerna har uppgivit att en ytterligare utbyggnad om ca 25 000 planeras under år 1995.

För barn i åldern 7-12 år har Socialstyrelsen beräknat att 51 % av barnen i åldern 7-9 år och 5 % av barnen 10-12 år med förvärvsarbete hade plats i fritidshem eller familjedaghem år 1993. En enkät (Kommun-Aktuellt 1993 nr 13) visar att en tredjedel av kommunerna erbjuder fritidshem t.o.m. årskurs sex.

Utredningar

Socialstyrelsen har på regeringens uppdrag kartlagt hur avgifterna inom barnomsorgen utvecklats under de senaste åren. Enligt rapporten Daghemsutgifternas utveckling 1993 och 1994, har nya taxekonstruktioner införts och nivåerna höjts. För en familj med ett barn på daghem och en månadsinkomst på 23 000 kronor kan avgiften för en daghemsp plats variera mellan 800 kronor per månad till 2 500 kronor per månad. I 85 % av kommunerna är taxan beroende av föräldrarnas inkomst. Allt fler kommuner (en tredjedel år 1994) kombinerar också detta med en tidsrelaterad taxa med fler än tre steg. I genomsnitt täcker avgifterna 13 % av kostnaderna. Avgifterna motsvarar ca 10 % av barnfamiljernas disponibla inkomster. Avgifternas andel av bruttoinkomsten har ökat med ca 0,7 % mellan åren 1991 och 1994.

I rapporten Den offentliga sektorns produktivetsutveckling 1980 - 1992 (Ds 1994:24) konstaterar Statskontoret att den årliga produktivetsförändringen under perioden 1990-1992 varit mellan ca 4-8 %.

3.1.3 Äldreomsorgen byggs ut men behovet är stort

Äldre och handikappomsorgen svarar för ca 24 % av kommunernas löpande kostnader.

De totala bruttodriftskostnaderna för den kommunala äldre- och handikappomsorgen var 56 miljarder kronor 1993 (31 mdkr år 1991). Räknat i fasta priser steg kostnaderna med 27 % åren 1985-1991 och därefter med 75 % åren 1991-1993. Ökningen mellan 1991 och 1993 beror till

största delen på Ädelreformen, men en mer exakt kostnadsjämförelse kan inte göras på grund av huvudmannaskapsförändringen. Avgiftsfinansieringen uppgick till knappt 8 %, dvs. 4 miljarder kronor. Antalet personer över 80 år steg under perioden 1985-1993 med 27 %.

Skr. 1994/95:220

Mål

Kommunens skyldigheter på äldreområdet regleras i socialtjänstlagen. Socialnämnden eller motsvarande nämnd bör genom färdtjänst, hjälp i hemmet, service och omvårdnad, dagverksamheter eller annan social tjänst underlätta för den enskilde att bo hemma och ha kontakter med andra (10 §). Socialnämnden skall vidare verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt och att ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra (19 §). Kommunen skall inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor med behov av särskilt stöd (20 §). År 1988 fastställde riksdagen vägledande principer för vårdens utformning: självbestämmande och integritet, trygghet och valfrihet.

Regeländringar

I samband med genomförandet av Ädel-reformen ändrades socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen samt infördes viss ny lagstiftning. Ändringar i befintlig lagstiftning innebar bl.a. att kommunerna blev skyldiga att tillhandahålla dagverksamheter, särskilda boendeformer för service och omvårdnad (tidigare servicehus) samt bostäder med särskild service. I hälso- och sjukvårdslagen (18 §) infördes bestämmelser om kommunens ansvar för hälso- och sjukvård i särskilda boendeformer och i dagverksamheter och i 25 § finns bestämmelser om kommunens medicinskt ansvariga sjuksköterska. I den nya lagen om kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård (1990:1404) finns bestämmelser om kommunernas betalningsansvar för somatisk långtidssjukvård och för medicinskt färdigbehandlade patienter inom somatisk akutsjukvård och geriatrisk vård.

Fr.o.m. den 1 mars 1993 fick kommunerna större frihet att själva bestämma avgifterna för service och vård genom en ändring i 35 § socialtjänstlagen.

Prestationer

I det följande redovisas ett antal mått på prestationer inom äldreomsorgen med utgångspunkt från förhållandena år 1993. Detta år fick i genomsnitt 18 % av de som är 65 år och äldre, vård och service antingen i det egna hemmet (drygt 10 %) eller i särskilda boendeformer (8 %). Spridningen

mellan kommunerna var stor och låg mellan 11 % (minimivärdet) och 30 % (maximivärdet).

Antalet personer med hemtjänst i ordinärt boende och i servicehus uppskattas ha minskat med ca 22 % mellan åren 1983 och 1993. Variationen mellan kommunerna med avseende på hemtjänstens täckningsgrad i ordinärt boende - dvs. andelen personer över 65 år - låg mellan 3 % och 19 %.

En omfördelning av hjälpinsatserna har skett till de allra äldsta och till dem med omfattande hjälpbehov. Andelen hjälptagare med mer än 50 timmars insats per månad har t.ex. ökat från 14 % år 1988 till över 20 % år 1993. Andelen hjälptagare som fick hjälp varje kväll och/eller natt ökade från 12 % år 1988 till 21 % år 1993. I början av år 1980 var det mycket ovanligt med omfattande hjälpinsatser i det egna hemmet och hemtjänsten var inte heller organiserad för att kunna erbjuda hjälpinsatser dygnet runt. I dag kräver en femtedel av vårdtagarna mycket omfattande insatser dygnet runt i det egna hemmet.

Orsaken till att allt färre får hemtjänst måste främst sökas i den starka ökningen av antalet mycket gamla i kombination med ett minskat ekonomiskt utrymme för kommunerna. Detta har gjort att efterfrågan på hjälp i hemmet ökat snabbare än de tillgängliga resurserna, vilket i sin tur framtvingat en mer restriktiv prövning av behovet. I en del fall kan också avgiftshöjningar ha lett till att äldre personer inte anser sig ha råd att anlita den kommunala hemtjänsten.

Kostnaderna för äldreomsorgen har fördubblats under de senaste tio åren och ökat snabbare än den allmänna prisutvecklingen (Socialstyrelsens Ädel-utvärdering). Medianvärdet för bruttodriftskostnader per vård- och servicemottare inom äldre- och handikappomsorgen uppgick år 1993 till 170 000 kronor. Efter det att de 10 % av kommunerna med högsta resp. lägsta kostnaden skurits bort varierade kostnaden mellan 135 000 och 207 000 kronor. Skillnaderna kan förklaras av personaltäteten, varierande omsorgsbehov i skilda delar av landet, redovisningssätt m.m. Även generösa respektive strikta behovsbedömningar samt avgifternas storlek torde påverka serviceefterfrågan och därmed bruttodriftkostnaden.

Avgifterna för hemtjänst varierar mellan kommunerna. Exempelvis kan hemtjänstavgiften för pensionärer med årsinkomst på 100 000 kronor, för städning två gånger per månad, variera mellan 200 och 600 kronor.

Att delar av hemtjänsten läggs på entreprenad har blivit vanligare. Mellan åren 1991 och 1993 har omfattningen, mätt i kostnader, ökat från ca 1 % till ca 4 %. S.k. servicechecksystem för hemtjänst fanns år 1993 i fyra kommuner och ytterligare åtta hade 1993 planerat att införa ett sådant system.

Ca 137 000 årsarbetskrafter åtgår för äldreomsorgen. En betydande del av äldreomsorgen utförs dock av anhöriga, vänner m.m. Det kan uppskattas att de anhörigas insatser uppgår till mellan två och tre gånger den insats som utförs av kommunen. I vissa fall kan anhöriga vara anställda av kommunen för att ge vård. Antalet kommunanställda anhörigvårdare har dock minskat kraftigt sedan början av 1970-talet. År 1992 var ca

mellan kommunerna var stor och låg mellan 11 % (minimivärdet) och 30 % (maximivärdet).

Antalet personer med hemtjänst i ordinärt boende och i servicehus uppskattas ha minskat med ca 22 % mellan åren 1983 och 1993. Variationen mellan kommunerna med avseende på hemtjänstens täckningsgrad i ordinärt boende – dvs. andelen personer över 65 år – låg mellan 3 % och 19 %.

En omfördelning av hjälpinsatserna har skett till de allra äldsta och till dem med omfattande hjälpbehov. Andelen hjälptagare med mer än 50 timmars insats per månad har t.ex. ökat från 14 % år 1988 till över 20 % år 1993. Andelen hjälptagare som fick hjälp varje kväll och/eller natt ökade från 12 % år 1988 till 21 % år 1993. I början av år 1980 var det mycket ovanligt med omfattande hjälpinsatser i det egna hemmet och hemtjänsten var inte heller organiserad för att kunna erbjuda hjälpinsatser dygnet runt. I dag kräver en femtedel av vårdtagarna mycket omfattande insatser dygnet runt i det egna hemmet.

Orsaken till att allt färre får hemtjänst måste främst sökas i den starka ökningen av antalet mycket gamla i kombination med ett minskat ekonomiskt utrymme för kommunerna. Detta har gjort att efterfrågan på hjälp i hemmet ökat snabbare än de tillgängliga resurserna, vilket i sin tur framtvingat en mer restriktiv prövning av behovet. I en del fall kan också avgiftshöjningar ha lett till att äldre personer inte anser sig ha råd att anlita den kommunala hemtjänsten.

Kostnaderna för äldreomsorgen har fördubblats under de senaste tio åren och ökat snabbare än den allmänna prisutvecklingen (Socialstyrelsens Ädel-utvärdering). Medianvärdet för bruttodriftskostnader per vård- och servicemottare inom äldre- och handikappomsorgen uppgick år 1993 till 170 000 kronor. Efter det att de 10 % av kommunerna med högsta resp. lägsta kostnaden skurits bort varierade kostnaden mellan 135 000 och 207 000 kronor. Skillnaderna kan förklaras av personaltätheten, varierande omsorgsbehov i skilda delar av landet, redovisningssätt m.m. Även generösa respektive strikta behovsbedömningar samt avgifternas storlek torde påverka serviceefterfrågan och därmed bruttodriftkostnaden.

Avgifterna för hemtjänst varierar mellan kommunerna. Exempelvis kan hemtjänstavgiften för pensionärer med årsinkomst på 100 000 kronor, för städning två gånger per månad, variera mellan 200 och 600 kronor.

Att delar av hemtjänsten läggs på entreprenad har blivit vanligare. Mellan åren 1991 och 1993 har omfattningen, mätt i kostnader, ökat från ca 1 % till ca 4 %. S.k. servicechecksystem för hemtjänst fanns år 1993 i fyra kommuner och ytterligare åtta hade 1993 planerat att införa ett sådant system.

Ca 137 000 årsarbetskrafter åtgår för äldreomsorgen. En betydande del av äldreomsorgen utförs dock av anhöriga, vänner m.m. Det kan uppskattas att de anhörigas insatser uppgår till mellan två och tre gånger den insats som utförs av kommunen. I vissa fall kan anhöriga vara anställda av kommunen för att ge vård. Antalet kommunanställda anhörigvårdare har dock minskat kraftigt sedan början av 1970-talet. År 1992 var ca

Måluppfyllelsen går inte att precisera eftersom bl.a. uppgifter om kvalitet saknas på nationell nivå. Ett utvecklingsarbete pågår som ovan redovisats. Förutsättningarna för kommunernas verksamhet har förändrats på flera avgörande sätt under den senaste tioårsperioden. Mest påtagligt är det ökande antalet äldre - 100 000 personer 80 år och äldre tillkom mellan åren 1983 och 1993. Under samma tid försämrades de samhälls-ekonomiska förutsättningarna gradvis och har därmed inneburit begränsningar i möjligheterna till service och omsorg.

Utvärderingen av Ädel-reformen (SoS 1994:13) visar att den skapat bättre möjligheter för kommunerna att effektivisera äldreomsorgen även om problem kvarstår på vissa områden. I Ädelutvärderingen påvisas bl.a. vissa problem med ett fortsatt oklart ansvar för bl.a. rehabiliteringsinsatser och hjälpmedelsförsörjning. Brister med avseende på kvaliteten inom sjukhemsvården uppmärksammas också. Socialstyrelsens projekt Aktiv uppföljning pekar också på behovet av ett brett underlag för en korrekt bedömning av måluppfyllelsen. Kommunerna har måldokument som överensstämmer med intentionerna i socialtjänstlagen, men målen är inte operationellt definierade och verksamhetsuppföljning saknas som regel.

Genom minskningen av institutionsvården vårdas nu en större andel av de äldre med stora vårdbehov inom hemtjänsten i vanligt boende eller i serviceboende. Som framgått ovan har andelen som får hjälp minskat och resurserna koncentrerats på de mer vårdbehövande. Samtidigt tycks en förskjutning ha skett från samhällelig hjälp till anhörighjälp. Frågan är om detta lett till att äldre i dag inte får den vård de har rätt till enligt socialtjänstlagen. SCB:s undersökningar av levnadsförhållanden visar att fler äldre i slutet av 1980-talet ansåg att de fick otillräcklig hjälp än i början. Få utnyttjar dock möjligheten att få sin rätt prövad i förvaltningsdomstol. Cirka en fjärdedel av domarna avseende hemtjänst avgörs till den enskildes fördel.

Den avveckling som skett av platser inom institutionsvården stämmer med de principer som slagits fast för utformningen av äldreomsorgen (prop. 1987/88:176). Förutsättningen är dock att neddragningen kompenseras genom utökade insatser av social hemtjänst i vanligt boende och serviceboende. Även utbyggnaden av nya omsorgsformer såsom gruppboende har betydelse i detta sammanhang.

Utredningar

På äldreområdet sker ett mycket omfattande forsknings- och utvecklingsarbete på statlig, regional och kommunal nivå. Socialstyrelsen har i uppdrag att under åren 1992-1996 följa upp och utvärdera Ädel-reformen. Detta arbete har redan resulterat i en omfattande kunskapsproduktion - inte bara om effekter av reformen utan också om äldreomsorgen och äldres situation generellt.

Socialstyrelsens Ädel-utvärdering visade att kommunernas produktivitet utveckling för äldre- och handikappomsorgen från år 1984 till år 1994 varit positiv. En ESO-rapport (Ds 1944:24) visar på större osäkerhet vad gäller produktivitet utvecklingen inom samma område.

Våren 1996 kommer utvärderingsarbetet att avslutas med en sammanfattande slutrapport. Inom ramen för Socialstyrelsens allmänna bevakning av äldreområdet sker uppföljning och utvärdering av bl.a. konsekvenser av nedskärningar inom äldreomsorgen, nya styrsystem, resursfördelning, resursanvändning, kvalitetsfrågor, valfrihet och inflytande, demensvården, rättssäkerhet och dokumentation.

3.1.4 Handikappomsorg

Mål

Målet för kommunernas handikappomsorg är fastlagt i socialtjänstlagen och i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Målet skall vara att funktionshindrade personer får möjlighet att leva som andra.

I socialtjänstlagen anges detta mål i framför allt 21 § där det stadgas att:

"... socialnämnden skall verka för att människor som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring får möjlighet att delta i samhällets gemenskap och leva som andra. Socialnämnden skall vidare enligt samma paragraf medverka till att den enskilde får en meningsfull sysselsättning och får bo på ett sätt som är anpassat efter hans behov av särskilt stöd."

I LSS anges målet i lagens 5 §. Där sägs att:

"... verksamheten skall främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för personer med funktionshinder och att målet skall vara att den enskilde får möjlighet att leva som andra."

För att förverkliga dessa mål finns i LSS ett antal preciserade insatser som den som tillhör lagens personkrets har lagfäst rätt till. I socialtjänstlagen anges kommunens skyldigheter i framför allt i 10 § som innebär att:

"... kommunen genom färdtjänst, hjälp i hemmet, service och omvårdnad, dagverksamhet eller annan liknande social tjänst skall underlätta för den enskilde att bo hemma och ha kontakter med andra."

Under de senaste åren har förutsättningarna för kommunernas verksamhet ändrats på flera avgörande sätt. Den 1 januari 1994 trädde en ny rättighetslagstiftning inom handikappområdet i kraft; lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Genom LSS har bl.a. personer med utvecklingsstörning och andra personer med stora och varaktiga funktionshinder fått en lagstadgad rätt till stöd och service av olika slag. I samband med att LSS trädde i kraft upphörde den tidigare lagen (1985:568) om omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl. (omsorgslagen).

Huvudmannaskapsförändringen syftar bl.a. till att kommunerna skall få ett sammanhållet ansvar för service och omsorg för personer med funktionshinder. Kommunerna är således, med undantag för insatsen rådgivning och stöd, huvudmän för insatser enligt LSS. Kommunaliseringen av omsorgsverksamheten skall genomföras successivt och vara slutförd senast den 31 december 1995.

Huvudmannaskapsförändringen gäller totalt sett en verksamhet som ger stöd till ca 37 000 omsorgstagare, som har omkring 30 000 anställda och som för närvarande kostar ca 12 miljarder kronor. Kostnaden per omsorgstagare är ca 324 000 kronor.

Regeringen har uppdragit åt Socialstyrelsen att följa upp och utvärdera reformen.

Prestationer

Den statistik som för närvarande finns ger mycket begränsade möjligheter att relatera kostnader och personal till kommunernas olika verksamheter och prestationer på handikappområdet. Nästan undantagslöst redovisar kommunerna sin äldre- och handikappomsorg tillsammans och statistiken är inte åldersuppdelad annat än på enstaka områden. Den information som ges i det följande är därför inte heltäckande.

Socialtjänstens insatser i form av social hemtjänst, särskilda boendeformer, färdtjänst m.m. är av avgörande betydelse för att personer med funktionshinder skall kunna få jämlika levnadsvillkor och kunna leva självständigt.

Ett sätt att få en uppfattning om måluppfyllelsen är att mäta *kommunernas servicenivå* uttryckt som hur stor andel av befolkningen i åldersgruppen 0-64 år som får vård och hjälp.

Denna servicenivå uppgick år 1993 till i genomsnitt 0,37 % av totalbefolkningen. Variationen mellan kommunerna är stor. Det är framför allt kommunerna i norra Sverige som erbjuder betydligt högre servicenivå för personer i åldern 0-64 år än t.ex. de tre storstadsområdena. Den lägsta servicenivån ligger på 0,08 % och den högsta på 1,11 %.

Variationerna kan bero på många faktorer, t.ex. olika behov av vård och hjälp. Speciellt i små kommuner kan andelen funktionshindrade personer variera ganska kraftigt beroende på slumpmässiga faktorer. Det kan

också röra sig om olikheter i behovsbedömningen, olika ekonomiska förutsättningar i kommunerna och olika ekonomiska prioriteringar. Efterfrågan på socialtjänstens insatser kan också variera beroende på om den enskilde har råd att betala för servicen, i vilken mån anhöriga ställer upp osv.

Att kunna *bo* självständigt och få den hjälp man behöver i bostaden är ett av de mål som socialtjänsten skall leva upp till enligt socialtjänstlagen. Det gäller också i hög grad för personer med funktionshinder. De flesta personer med funktionshinder (här definierat som antal personer i åldern 0-65 år med stöd och hjälp från kommunen), bor i vanliga bostäder (81 %) och klarar sig med hjälp från hemtjänsten eller med assistans i annan form. Det finns emellertid personer med funktionshinder som kan ha behov av en bostad med omfattande vård och service (särskild boendeform). I dag bor i genomsnitt 19 % av alla funktionshindrade som får vård och hjälp i särskilda boendeformer. Motsvarande siffra för äldre är 45 %. Det är således betydligt färre av de funktionshindrade som bor i särskilda boendeformer än äldre personer. I de enskilda kommunerna varierar dock andelen avsevärt. I 98 % av kommunerna erbjuds en övervägande andel funktionshandikappade hemtjänst i ordinärt boende. I 2 % av kommunerna erhåller en övervägande andel av funktionshandikappade hjälp och service i särskilda boendeformer. I 15 % av kommunerna går det fler än 10 funktionshindrade med hjälp i ordinärt boende på en boende i särskild boendeform.

Det är svårt att säga vad dessa stora skillnader beror på. Det saknas i dag statistik över t.ex. vårdtyngd och uppgifter om i vilken utsträckning personer med funktionshinder själva kan välja sin boendeform.

Socialstyrelsen har i sin rapport Statistik för uppföljning och utvärdering av socialtjänsten (SoS:s rapport 1993:1) pekat på svårigheterna att få fram enhetlig statistik från kommunerna om kostnader och prestationer för olika verksamheter. Det finns för närvarande inga möjligheter att redovisa driftskostnaderna för olika områden inom kommunernas handikappomsorg.

Utredningar

Ca 2,5 % av befolkningen uppger i SCB:s undersökning om levnadsförhållanden att de har behov av hjälp med något för att klara det dagliga livet. De flesta som får hjälp uppger att hjälpen är tillräcklig. 21 % av de i åldern 16-64 år som har ett hjälpbehov anger dock att de inte får den hjälp de anser sig behöva. Även när det gäller färdtjänsten är den övervägande delen (90 %) av brukarna nöjda eller i stort sett nöjda.

I en kartläggning av socialtjänsten som utförts i ett antal kommuner på uppdrag av Handikapputredningen uppgav 98 % av de tillfrågade kommunerna att den enskilde hade stort inflytande över hemtjänsten. Bland brukarna var det dock bara 8 % som ansåg att de hade möjlighet att själva bestämma omfattningen av hemtjänsten.

Enligt en enkät som utförts av Handikapputredningen hade få kommuner gjort någon inventering för att få kunskap om levnadsvillkoren för

personer med funktionshinder. Endast en tredjedel av kommunerna hade handikappolitiska program och lika många hade kartlagt tillgänglighet i den offentliga miljön. Enligt samma enkät svarade 77 % av kommunerna att de inte ansåg att de gav människor med omfattande funktionshinder en tillfredsställande service.

Kvalitet och måluppfyllelse

Det saknas, av skäl som tidigare angetts, nationell statistik som visar kvaliteten i den verksamhet kommunerna bedriver för personer med funktionshinder. Av samma skäl går det inte att avgöra om kommunerna uppfyllt målen för handikappomsorgen. Socialstyrelsen arbetar för närvarande med förslag till ett nationellt uppföljnings- och utvärderingssystem som om några år kan ge goda möjligheter att följa verksamheten i den kommunala sektorn.

3.1.5 Socialt behandlingsarbete, alkohol- och narkotikafrågor

Övergripande mål

Samhällets ansvar för de mest utsatta grupperna kommer till uttryck genom många olika former av stödåtgärder som riktar sig till barn, ungdomar och ensamstående. Biståndet skall utformas så att det stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv. Ingen som råkar i svårigheter skall bli lämnad utan hjälp.

Kommunerna har en skyldighet att tillhandahålla bistånd till enskilda. Detta framgår av socialtjänstlagens sjätte paragraf:

"... Den enskilde har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt, om hans behov inte tillgodoses på annat sätt. Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans resurser att leva ett självständigt liv." (Socialtjänstlagen 6 §).

Kostnader

De totala kostnaderna för individ- och familjeomsorgen uppgick år 1993 till ca 20,7 miljarder kronor (1992 till 14,2 mdkr). Kommunerna stod för 92 % av detta belopp. Kommunernas kostnadsandel har ökat på senare år till följd av de ökade socialbidragskostnaderna.

Mål

Socialbidraget skall vara ett komplement till socialförsäkringssystemet och övriga ekonomiska förmåner i samhället och utgå när andra förmåner är otillräckliga eller inte kan utgå. Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Hänsyn skall därvid tas till egna inkomster och tillgångar.

Prestationer

Såväl antalet socialbidragstagare som kostnaderna för socialbidrag ökar. Räknat i fasta priser har den årliga kostnadsökningen de senaste 13 åren (1980-1993) varit 21 %. Samtidigt ökade antalet bidragsmottagare från 343 000 till 671 303 (jämför tabellen nedan). Antalet hushåll som 1993 fick bidrag var 373 034 och utgivet bidrag per bidragsmottagare var 11 900 kronor i genomsnitt. Under år 1994 utbetalades ca 10,5 miljarder kronor i socialbidrag. I löpande priser innebär detta en ökning med 20 % jämfört med år 1993. Av detta belopp gick 7 600 miljoner kronor till bidragstagare som inte är flyktingar, 2 600 miljoner till flyktingar och 346 miljoner i introduktionsersättning till flyktingar.

Tabell 3.13 Socialbidrag, antal bidragstagare och bidragsbelopp

År	Antal bidragsmott.	Belopp löpande	Belopp fast pris
1980	343 329	942	1 956
1990	516 825	4 721	4 721
1993	671 303	8 712	7 433
1994	..	10 536	..

Anm.: 1994 är preliminära uppgifter från SCB.

Källa: Socialdepartementet, Valfärdsfakta social, 1995.

Ensamstående kvinnor och barn är en särskilt utsatt grupp som är starkt överrepresenterad bland socialbidragstagarna. År 1993 var ca 26 % av de ensamstående kvinnorna med barn beroende av socialbidrag någon gång under året. Ensamstående män och kvinnor utan barn är dock de vanligaste hushållstyperna som får socialbidrag - sammantaget ca 64 %. Av det totala antalet socialbidragstagare år 1993 var 60 % under 30 år. Denna grupp är också den som ökat mest under de senaste åren. Av socialbidragshushållen var en tredjedel barnfamiljer. Vissa grupper som har svårigheter att få ett arbete ställs också utanför de generella socialförsäkringssystemen eftersom inträdesreglerna oftast är relaterade till tidigare arbete och inkomst. En stor andel av de som erhåller socialbidrag eller introduktionsersättning är flyktingar som tagits emot inom det kommunala flyktingmottagandet. För dessa ersätter staten kommunerna via en generell schablon per flykting.

För närvarande saknas fastställda kvalitetsmått på nationell nivå. Ett arbete pågår i Socialstyrelsen för att utveckla uppföljningsmetodik.

Måluppfyllelse

Måluppfyllelsen går inte att precisera eftersom mått och utvärderingsmetoder för närvarande saknas på nationell nivå. Ett arbete pågår i Socialstyrelsen för att utveckla uppföljningsmetodik.

Utredningar

Socialbidraget utgår efter individuell behovsprövning. Tidigare undersökningar har visat att det förekommer en variation i bedömningarna mellan olika kommuner. År 1993 fick 7,6 % av befolkningen socialbidrag någon gång under året. Andelen varierar i kommunerna mellan 2,3 och 11,5 % av befolkningen.

Socialtjänstkommittén, som tillkallades i juni 1991 för att göra en allmän översyn av socialtjänstlagen, har i delbetänkandet Rätten till bistånd inom socialtjänsten (SOU 1993;30), lagt fram förslag till bl.a. preciseringar av rätten till ekonomiskt bistånd. Kommittén föreslår att en s.k. riksnorm införs, som tydligt preciseras i socialtjänstlagen. Frågan bereds inom Socialdepartementet och en proposition avses att överlämnas till riksdagen senare i år.

Missbrukarvård

Mål

Sverige har anslutit sig till WHO:s europeiska handlingsprogram för att minska alkoholens skadeverkningar. Det övergripande målet är att minska den totala alkoholkonsumtionen i Sverige. Den svenska narkotikapolitiken syftar ytterst till att skapa ett samhälle fritt från narkotika, dvs. ett samhälle där narkotikan aldrig tillåts bli en normal företeelse.

För kommunerna är skyldigheten att tillhandahålla vård för missbrukare reglerad i socialtjänstlagen (6 §) och, i de fall tvångsvård kan komma i fråga, i lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM).

Prestationer

Ungefär en femtedel av socialtjänstens arbetstid på socialbyrån inom den öppna vården åtgår för missbrukarvård. Ca 40 000 missbrukare beräknades vara aktuella vid landets socialkontor år 1989. Det finns ingen

löpande nationell statistik som belyser verksamheten, varför mer aktuella sifferuppgifter saknas. Skr. 1994/95:220

En stor del av öppenvården för alkoholmissbrukare sker vid alkoholmottagningar (ej socialkontor) av olika slag. I en undersökning som Socialstyrelsen genomförde år 1992 uppskattades antalet klienter till drygt 58 000.

Uppgifter om antal personer som erhåller institutionsvård insamlas årligen. Antalet tvångsintagna enligt LVM har mer än fördubblats efter år 1988 som följd av en lagändring som skedde samma år. Vårdtiden förlängdes från två till sex månader samtidigt som möjligheten att besluta om tvångsvård ökades. Nedan redovisas institutionsvårdens omfattning.

Tabell 3.14 Missbrukarvård, antal intagna per den 31 december

	1985	1990	1992	1993
Tvångsintagna	273	708	651	577
Frivilligt intagna	3 962	3 794	3403	3 207
Totalt	4235	4502	4054	3 784

Källa: Socialdepartementet, Valfärdsfakta social 1995.

Den genomsnittliga placeringstiden har sjunkit med 22 % från år 1991 till år 1992. Stora variationer förekommer emellertid mellan kommunerna. Genomsnittlig vårdtid för tvångsintagna är ca fem månader.

Den största delen av missbrukarvården sker genom bolag eller stiftelser (56 %). Den genomsnittliga vårddygnskostnaden har ökat med 4 % från år 1991 till år 1993 och var då 1 020 krono. Kostnaden varierade dock starkt mellan kommunerna. Kostnaderna var högre i den bolagsdrivna vården än i den offentliga vården. Stiftelserna har dock den klart lägsta vårddygnskostnaden. (Källa: Socialstyrelsen 1993:7). Under 1993 och första kvartalet 1994 har vissa institutioner sänkt sina vårdkostnader. En av anledningarna är att det numera råder bättre balans mellan utbud och efterfrågan.

Kommunernas kostnader för institutionsvård kan uppskattas till ca 2 miljarder kronor. Per invånare (vuxna mellan 18–65 år) kan kostnaden vara 100–1 000 kronor beroende på kommun (Källa: Socialtjänsten och omsorgerna 1993). En viktig förklaring till detta är att vårdtidens längd varierar från kommun till kommun och skillnader i genomsnittliga vårddygnskostnader.

Jämfört med år 1992 minskade i genomsnitt i landets kommuner år 1993 vårdanslagen för vuxna missbrukare i förhållande till de totala bruttokostnaderna för individ- och familjeomsorgen med ca 1 procentenhet i löpande priser (Källa: Jämförelsetal för socialtjänsten).

Kvalitet och måluppfyllelse går inte att precisera eftersom mått och utvärderingsmetoder för närvarande saknas på nationell nivå. Ett arbete pågår inom Socialstyrelsen för att utveckla uppföljningsmetodiken.

Utredningar

Det till Socialstyrelsen knutna Centrum för utvärdering av socialt arbete har gjort en kunskapsöversikt avseende behandling av alkoholproblem. En viktig slutsats av denna är att vården har större möjlighet att nå positiva resultat om den anpassas till den behandlade personens individuella behov. Några forskarstudier refereras också i skriften Socialtjänsten och omsorgerna 1993. Enligt dessa har man endast hittat svaga och kortsiktiga effekter av missbrukarvården. Efter ett år finns inga säkerställda behandlingseffekter. Behandlingsresultatet påverkas dock av att många avbryter behandlingen.

Kommunernas placeringsbenägenhet varierar starkt från 34 till 904 placeringar per 100 000 invånare. Behandlingspolicy, tillgång till vård av olika slag, ekonomiska resurser m.m. påverkar troligen placeringsbenägenheten.

Barn och ungdomsvård

Mål

Enligt socialtjänstlagen § 12:

"... skall socialnämnderna verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden. Socialnämnderna skall vidare följa utvecklingen hos barn och ungdom som visat tecken till ogynnsam utveckling och se till att de får det skydd och stöd som de behöver samt – om hänsynen till den unges bästa motiverar det – svara för vård och fostran utanför det egna hemmet."

Prestationer

Antalet barn och unga som någon gång under året fått någon typ av insats från socialtjänstens sida har inte förändrats särskilt mycket under den tid som socialtjänstlagen varit i kraft. Däremot har olika slags insatser som statistiken mäter förändrats kraftigt.

Kontaktperson/kontaktfamilj är den mest förekommande stödinsats som socialtjänsten erbjuder. Insatsen uppvisar en konstant och kraftig ökning sedan år 1982.

Antalet platser på hem för vård eller boende har ökat med 1 000 under de senaste 10 åren. Hela denna ökning ligger på privata eller stiftelse-drivna hem.

Tabell 3.15 Antal barn/ungdomar efter pågående insats per 31 december

	1985	1990	1992	1993
Kontaktperson/kontaktfamilj	5 581	9 039	11 458	13 103
Vård utom hemmet	7 825	8 088	7 999	8 167
Vård enligt LVU	5 531	4 528	3 926	4 107

Källa: Socialdepartementet, Vårdsfakta social 1995.

Omedelbara omhändertaganden enligt LVU har ökat kraftigt de senaste två åren enligt SCB:s statistik.

Genomsnittskostnaden per barn med kontaktperson är ca 20 000 kronor. Kostnaden per dygn för vård är ca 300 kronor i familjehem och 1 000-2 000 kronor för vård på institution.

Kvalitet och målpuppfyllelse

För närvarande saknas mått och utvärderingsmetoder på nationell nivå. Ett arbete pågår i Socialstyrelsen för att utveckla uppföljningsmetodiken.

3.2 Skola

Det offentliga skolväsendet skall ge alla barn och ungdomar, oberoende av kön, geografisk hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden, lika tillgång till utbildning. Utbildningen skall inom varje skolform vara likvärdig varhelst den anordnas inom landet. Utbildningen skall ge eleverna kunskaper och färdigheter samt, i samarbete med hemmen, främja deras harmoniska utveckling till ansvarskännande människor och samhällsmedlemmar. Utbildningen skall vidare ta hänsyn till elever med särskilda behov.

Verksamheten inom skolan skall utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar samt främja aktningen för varje människas egenvärde och respekten för vår gemensamma miljö (1 kap. 2 §, Skollagen, SFS 1985:1100).

Det är kommunerna som är huvudmän för grundskolan respektive kommuner och landsting som är huvudmän för gymnasieskolan. För vissa kategorier av barn och ungdomar finns särskolan. Huvudmannaskapet för särskolan övergår till kommunerna från landstingen senast vid utgången av år 1995. För specialskolan och sameskolan är staten huvudman.

Det offentliga skolväsendet för vuxna omfattar kommunal vuxenutbildning (komvux), vuxenutbildning för psykiskt utvecklingsstörda (sär-vux) och svenskundervisning för invandrare (sfi). Detta skall ge vuxna tillfälle att utifrån individuella önskemål komplettera sin utbildning.

Kommuner och landsting är huvudmän för komvux och kommunerna är huvudmän för sårvox och sfi. Till utgången av år 1995 kan landsting vara huvudmän för sårvox.

Utbildningsområdet svarar för ca 33 % av kommunernas löpande kostnader.

3.2.1 Grundskolan får fler elever men färre anställda

Nationella mål

Utbildningen i grundskolan skall syfta till att ge eleverna de kunskaper som individer och samhällsmedborgare behöver. Den skall också kunna ligga till grund för fortsatt utbildning i gymnasieskolan (4 kap. 1 § skollagen).

Utbildningen skall vara avgiftsfri, dvs. eleverna skall utan kostnad ha tillgång till undervisning, böcker, skrivmateriel, verktyg och andra hjälpmedel samt kostnadsfri skolskjuts om sådan behövs. Enstaka inslag som kan föranleda en obetydlig kostnad får dock förekomma.

Målen för undervisningen anges i den för närvarande gällande läroplanen, Lgr 80. I läroplanens mål och riktlinjer utvecklas och preciseras skollagens övergripande mål. Riksdagen har fattat beslut om riktlinjer för en ny läroplan och nya kursplaner för grundskolan (prop. 1992/93:220, bet. 1993/94:UbU1, rskr. 1993/94:82). Regeringen fattade, med anledning härav, våren 1994 beslut om ny läroplan, Lpo 94, samt nya kursplaner för grundskolan som börjar gälla för årskurserna 1-7 fr.o.m. höstterminen 1995.

Kommunen har skyldighet att anordna utbildning i grundskolan för alla elever som har skolplikt enligt skollagens 3 kap. och som inte skall gå i sårskolan eller specialskolan. En elev har dock rätt att fullgöra sin skolplikt vid en fristående skola som godkänts för ändamålet.

Antal elever och lärare

Antalet elever i grundskolan minskade under större delen av 1980-talet fram t.o.m. läsåret 1991/92. Totalt uppgick antalet elever till 916 700 läsåret 1994/95; en ökning med knappt 2,5 % jämfört med tidigare år. Fram t.o.m. läsåret 2000/01 beräknar Skolverket att antalet elever ökar med 14 %, till ca 1 044 000 elever. I denna prognos har inte hänsyn tagits till en eventuell ökning av antalet barn som börjar skolan vid sex års ålder. Antalet sexåringar i grundskolan var 7 600 hösten 1994; en ökning med 1 800 elever jämfört med året innan.

Antalet lärartimmar i grundskolan minskade med 1 % mellan läsåren 1993/94 och 1994/95. I riket helhet fanns ca 12 elever per årsarbetskraft lärare, vilket är en ökning med ca 1 elev på tre år. Lärartätheten var högre i fristående än i kommunala skolor. Den är också hög i glesbygdskommuner.

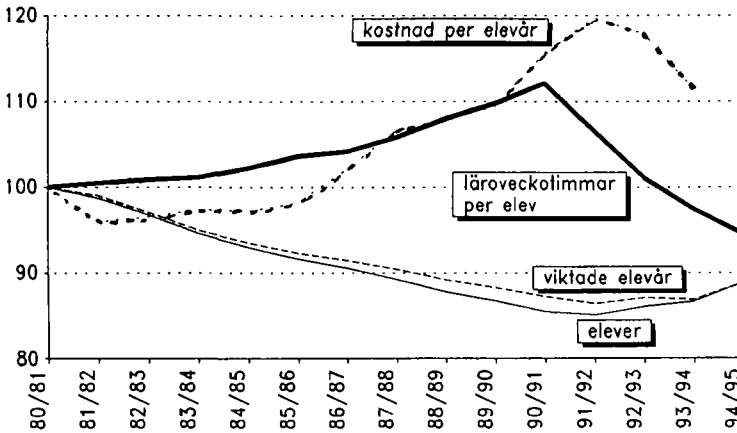
Totalkostnaden för den kommunala grundskolan kan uppskattas till 42,6 miljarder kronor för 1993 (1992 till 44,9 mdkr). Kostnaden per elev varierar mycket mellan kommunerna, från 35 900 till 81 900 kronor per elev och år. Både redovisningstekniska orsaker och skillnader i förutsättningar och organisation förklarar den stora spridningen. Även om lokalkostnader (för vilka skilda metoder för prissättning tillämpas) räknas bort varierar kostnaden per elev från 27 600 till 57 600 kronor.

Kostnaderna per elev i grundskolan steg under 1980-talet. Sedan år 1991 minskar kostnaden per elev men den var - i fasta priser räknat - fortfarande ca 10 % över kostnaden per elev år 1980. Lärarproduktiviteten uppvisar en betydande ökning och antalet lärarveckotimmar per elev ligger läsåret 1994/95 under den nivå som gällde läsåret 1980/81.

Fristående skolor

Antalet fristående grundskolor ökar snabbare än antalet elever som får sin utbildning i sådana. Läsåret 1994/95 fanns det ca 217 godkända fristående grundskolor i drift. Läsåret 1993/94 fanns det 164. Antalet elever i fristående grundskolor ökade under samma period med ca 36 % till 17 300.

Diagram 3.1 Elever, lärare och kostnader



Anm.: Viktade elevår är ett sammanvägt prestationsmått som omfattar elever i vanlig undervisning (med olika vikter för olika stadier) och elever som deltagit i hemspråksundervisning och svenska som andraspråk.

Den genomsnittliga andelen lärare i grundskolan som saknar pedagogisk utbildning är relativt konstant (ca 8 %). Det är mycket stora variationer mellan olika kategorier lärare. Andelen lärare som saknar utbildning är störst bland lärare i praktiskt-estetiska ämnen och bland hemspråkslärarna.

Under perioden 1990-1994 ökade klasstorleken i genomsnitt från 21,8 till 22,1 elever per klass. Variationen mellan kommunerna är dock stor.

Måluppfyllelse

Regeringen har tidigare i skrivelse (skr. 1993/94:183) om utvecklingsplan för skolväsendet bl.a. redovisat resultat från uppföljning och utvärdering som gjorts av Skolverket. Vissa av nedan redovisade uppgifter har hämtats från denna skrivelse och redovisas för sammanhangets skull.

Övergångsfrekvensen till gymnasiet var 92 % hösten 1994; en ökning med 5 % jämfört med hösten 1990. Andelen elever som går ut grundskolan med ofullständiga slutbetyg är relativt konstant. Andelen ligger normalt strax under 5 %. Av dessa elever saknar över hälften betyg i flera ämnen. De viktigaste orsakerna till ofullständiga betyg är anpassad studiegång och stor frånvaro.

Skolverket genomförde våren 1992 en omfattande nationell utvärdering av grundskolan. Utvärderingen visar att eleverna i den svenska grundskolan har goda basfärdigheter i att läsa, räkna och förstå engelska. Eleverna trivs också i skolan och deras självtillit är god. Föräldrarna är nöjda med kontakten med skolan och finner samarbetet gott. Både föräldrar och elever anser dock att de har mycket litet inflytande i skolan. Ordningen på skolorna bedöms över lag som god.

I fråga om elevernas förmåga till självständigt tänkande, analys och problemlösning visar den nationella utvärderingen att eleverna visserligen har goda basfärdigheter, men att de är ovana att tänka självständigt och förmågan att tillämpa kunskaperna är överlag dålig.

Några säkra slutsatser om eleverna lär sig mer nu än för 10 år sedan kan inte dras enligt Skolverket (rapport nr 56). Faktaunderlaget är alltför begränsat. De indikatorer som finns pekar emellertid i positiv riktning. Jämförelser av provresultat i matematik och svenska pekar på att eleverna lärt sig mer eller åtminstone lika mycket som i mitten på 1980-talet.

Antalet elever med särskilda behov ökar konstaterar Skolverket i en enkät som genomfördes år 1994. Samtidigt minskar antalet speciallärare och elevvårdspersonal.

Skolverket har i en attitydundersökning frågat 6 500 personer om förtroende, inflytande, kvalitet och behov av förändring i grund- och gymnasieskolan. Knappt hälften av de tillfrågade anser att skolan lyckats nå målet goda kunskaper och färdigheter i ganska eller mycket stor utsträck-

ning. Ca 33 % anser att skolan lyckats nå målet att ge särskilt stöd till elever med särskilda behov.

Skolverket har studerat utbildningsresultaten i alla ämnen inom grundskolan utom i barnkunskap och tillvalsämnen. I en serie rapporter har resultaten redovisats ämnesområde för ämnesområde. Av resultaten kan följande noteras.

Elever i Sverige är bland de bästa i världen i läsning, men det finns en grupp elever som läser mycket dåligt. Läsförmågan hos de 10 % elever i Sverige som läste dåligt var sämre än i många andra länder med lägre medelvärde, enligt Skolverket möjligen beroende på att vi har en relativt stor andel invandrare i Sverige. I årskurs 5 har praktiskt taget alla elever tillägnat sig elementär läsförmåga. Läsförmågan utvecklas hela tiden, men skillnaderna mellan eleverna blir större.

Resultaten i matematik är goda vad gäller numeriska beräkningar och enklare problemlösning. Skillnaderna mellan elever och skolor är dock stora. Nästan var tionde elev bedöms inte behärska de grundläggande kunskaperna. Enskild tyst räkning och gemensamma genomgångar är vanligt förekommande. Däremot får eleverna mindre träning i att analysera och lösa matematiska problem, argumentera för sina lösningar och befästa matematiska begrepp.

Utvärderingen av undervisningen i engelska visar att en majoritet av eleverna har god eller mycket god förmåga att förstå det talade språket. Också den muntliga språkfärdigheten i engelska är god, men omkring en fjärdedel har svårt att variera språket för att få fram ett budskap när ordförrådet brister.

I de naturorienterande ämnena testades dels rena faktakunskaper, dels elevernas förmåga att se samband och tillämpa kunskaperna på vardagliga, näraliggande företeelser. Genomgående är elevernas resultat svaga och kunskaperna ytliga. Eleverna klarar inte att självständigt och kritiskt behandla problem. Studier i andra länder visar att eleverna också där har svårt att förstå naturvetenskapliga begrepp. De naturorienterande ämnena, inklusive matematiken, framstår som ett av skolans viktigaste problemområden. Det gäller såväl utbildningsresultaten som skolans förmåga att ta till vara och utveckla såväl pojkars som flickors intresse för studier inom dessa områden.

Också i de samhällsorienterande ämnena har eleverna ytliga kunskaper, särskilt om äldre tider. Detta trots att faktakunskaperna dominerar i undervisningen.

Skolverket har funnit att eleverna är dåliga på att teckna. Musik är ett ämne som eleverna är positiva till och där de uppnår goda resultat. Också hemkunskap, slöjd och idrott är ämnen där utvärderingen ger en positiv bild.

Nationella mål

Utbildningen i den reformerade gymnasieskolan omfattar nationella program, specialutformade program samt individuella program. De tvååriga linjerna är i stort sett borta. Gymnasieskolans utbildning skall kunna ligga till grund för fortsatt utbildning på högskolenivå eller för yrkesverksamhet (5 kap. skollagen). Utbildningen skall vara avgiftsfri, men enstaka inslag som kan föranleda en obetydlig kostnad får också förekomma.

De nationella programmen och timplaner för dessa förtecknas i bilagor till skollagen. Riksdagen har fattat beslut om riktlinjer för en ny läroplan och en mer kursutformad gymnasieskola (prop 1992/93:250, bet. 1993/94:UbU2, rskr. 1993/94:93). Regeringen fattade, med anledning härav, våren 1994 beslut om ny läroplan, Lpf 94. Regeringen har fastställt program mål (SKOLFS 1994:8) samt kursplaner i kärnämnen (SKOLFS 1994:9). Övriga kursplaner fastställs av Skolverket samt i vissa fall styrelsen för utbildningen i kommunen.

Kommunerna är skyldiga att erbjuda utbildning i gymnasieskolan till alla ungdomar som avslutat grundskolan eller motsvarande fram till och med det första halvåret det år de fyller 20 år. Antalet platser på de olika programmen och deras grenar skall anpassas till elevernas önskemål.

Antal elever och lärare

Totalt hade gymnasieskolan 310 000 elever hösten 1994, (313 600 elever hösten 1993). Gymnasieutbildning med kommunal huvudman anordnades läsåret 1994/95 i 276 (97 %) av kommunerna. Ca 28 % av eleverna går i gymnasieskola utanför hemkommunen. I mindre kommuner är emellertid denna andel väsentligt högre (över 70 %), medan andelen i de största kommunerna är drygt 3 %.

Antalet lärare per 100 elever har minskat från 7,1 till 7,0 % mellan läsåren 1993/94 och 1994/95 i den kommunala gymnasieskolan. Variationerna är dock stora, från 3,2 till 18 %. I kommuner med över 100 000 invånare har lärartätheten minskat betydligt medan den har ökat i kommuner som har mindre än 15 000 invånare.

Ca 98 % av grundskoleeleverna gick år 1994 över till gymnasieskolan. Av gruppen invånare mellan 16-19 år gick 72 % 1994/95 i gymnasieskolan. Läsåret 1992/93 var denna andel 67 %.

Kostnader

Totalkostnaden för gymnasieskolan kan uppskattas till 17,9 miljarder kronor för år 1993. Den största delen av eleverna, drygt 90 %, går i kommunal gymnasieskola där kostnaden var ca 15,6 miljarder kronor år 1993 (15,1 mdkr 1992). Landstingen anordnar utbildning inom omvård-

nad och naturbruk. Kostnaden för dessa utbildningar var ca 2,0 miljarder kronor. Fristående skolor (med statsbidrag) kostade 0,3 miljarder.

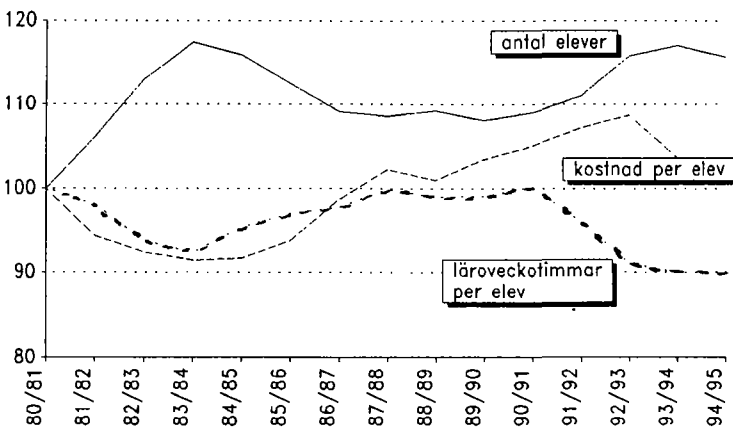
Kostnaden per elev varierar mellan kommunerna bl.a. beroende på att sammansättningen mellan linjer och program skiljer sig åt mellan kommuner. Det kan också vara redovisningsskillnader som ligger bakom variationerna mellan kommuner. Kostnaden per elev år 1993 varierar mellan 31 000 till 83 000 kronor. Genomsnittskostnaden per elev var 57 500 kronor. Landstingen hade en högre kostnad per elev än kommunerna (i genomsnitt).

Kostnaden per elev ökade under 1980-talet. Om hänsyn tas till de förändrade mervärdesskattereglerna och den nya metoden för framräkning av kostnaderna som numera tillämpas, ökade kostnaden i fasta priser per elev med 2 % mellan åren 1990 och 1991 samt med 1,5 % mellan åren 1991 och 1992. Mellan 1992 och 1993 har kostnaden per elev sjunkit med 4,6 % i fast penningvärde. De många förändringarna i gymnasieskolan, bl.a. ökningen av elever på individuella program, försvårar emellertid jämförelser mellan åren.

Fristående skolor

Antalet elever i fristående skolor på gymnasienivå med statsbidrag har under en lång följd av år varit relativt oförändrat, ca 4 500 elever. Förändringar i det ekonomiska stödet till fristående gymnasieskolor har fr.o.m. läsåret 1994/95 medfört att nya skolor etablerats och elevantalet ökat. Drygt 6 000 elever går innevarande läsår i fristående skolor på gymnasienivå.

Diagram 3.2 Elever, lärare och kostnader



Källa: Skolverket

Antalet tjänstgörande lärare inom gymnasieskolan läsåret 1994/95 uppgick till 22 500 omräknat till heltidstjänster. Detta är i förhållande till de senaste åren i stort sett oförändrat. Lärartätheten, mätt som antalet lärare per 100 elever, har minskat under de senaste åren och är 7,0 hösten 1994. Antalet lärartimmar per elev har minskat och är nu lägre än det varit under 1980-talet.

Måluppfyllelse

Ca 74 % av eleverna fick sitt förstahandsval tillgodosett hösten 1994. Skillnaderna mellan de olika programmen och mellan olika kommuner är emellertid stora. Andelen elever som får sitt förstahandsval tillgodosett ökar men ännu uppfylls inte målsättningen att tillgodose varje elevs önskemål. Enligt Skolverket strävar emellertid kommunerna efter att anpassa utbudet. En utökning av de yrkesförberedande programmen anses dock ofta av kostnadsskäl vara omöjlig.

Antalet elever som avbryter sina gymnasiestudier kan ses som ett mått dels på gymnasieskolans förmåga att ge alla elever en meningsfull utbildning, dels på hur kommunerna lyckas i sitt uppdrag att ge alla elever en gymnasieutbildning. Begreppet studieavbrott är dock problematiskt, då elever kan byta program/linje, respektive göra studieuppehåll av olika skäl. Av de elever som påbörjade gymnasieutbildningen läsåret 1988/89 hade 87 % fullföljt på samma eller någon annan linje inom fyra år. För elever som påbörjade en linje läsåret 1990/91 har andelen stigit till 92 %. En del elever går ut gymnasieskolan med ofullständiga betyg. Läsåret 1993/94 var antalet 3 800 (4,5 %).

Några mått som belyser vad eleverna lärt sig, hur kunskaperna står i relation till läroplan m.m. finns inte. Det nuvarande betygssystemets karaktär gör att betygsjämförelser inte ger någon sådan information. Några andra studier av utbildningens resultat finns inte heller som ger en tillförlitlig belysning av detta.

Andelen elever som gick vidare till högskolan inom tre år efter avslutad gymnasielinje (1991) var 32 %. Det är en ökning med 7 % jämfört den grupp som avslutade en linje år 1989.

Riksdagens revisorer har år 1992 vänt sig med en enkät till gymnasieskolans avnämare. Undersökningen – som enligt revisorerna är begränsad och måste tolkas med stor försiktighet – visar att ungdomarna har stort självförtroende samt förmåga till samarbete och muntlig framställning. Brister finns i skriftlig framställning, matematiska färdigheter och andra främmande språk än engelska. Också när det gäller kritiskt tänkande, självständigt arbete och kreativitet pekar avnämarna på brister.

	Sökande som togs in på förstahandsval	Lärare (heltid) med pedagogisk utbildning	Elever som fullutbildning inom fyra år
1991/92	62,0 %	94,3 %	86,6 %
1992/93	64,5 %	93,0 %	89,0 %
1993/94	69,9 %	91,5 %	91,9 %
1994/95	73,5 %	89,2 %	

Källa: Skolverket.

Tabell 3.17 Andel resultat

	Elever med slutbetyg utan x-markering	Elever med slutbetyg med fullständig studiekurs	Övergång till högskolan inom tre år
1988/89			24,5 %
1989/90			28,3 %
1990/91	98,6 %	97,4 %	32,0 %
1991/92	98,7 %	97,4 %	
1992/93	98,7 %	97,4 %	
1993/94	98,3 %	97,1 %	

Källa: Skolverket.

3.2.3 Vuxenutbildning efterfrågas

Nationella mål

Den kommunala vuxenutbildningen (komvux) består av grundläggande vuxenutbildning, gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning. Vuxenutbildningen syftar till att ge de vuxna kunskaper och färdigheter som de behöver för att delta i arbets- och samhällsliv, kunskaper motsvarande gymnasieskolan eller kunskaper som leder till en ny nivå inom deras yrke eller till ett nytt yrke.

Utbildningen skall vara avgiftsfri. Sådana läromedel, skyddskläder och dylikt som eleverna har för eget bruk och som behålls får huvudmannen bestämma att eleverna själva skall anskaffa. Huvudmannen får också ta ut skälig ansökningsavgift och avgifter för särskilt anordnad prövning i enlighet med förordning (1991:1124) om avgifter för prövning inom det offentliga skolväsendet.

Varje kommuninnevärdare som saknar sådana färdigheter som normalt uppnås i grundskolan har från och med det andra halvåret det år han/hon fyller 20 år rätt att delta i grundläggande vuxenutbildning. I gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning får den delta som har slutfört nationellt program eller motsvarande utbildning i gymnasieskolan eller har passerat det första halvåret det år han/hon fyller 20 år

Målen för undervisningen anges i skollagen och i läroplanen för de frivilliga skolformerna, Lpf 94, som trädde i kraft den 1 juli 1994. Utbildningen bedrivs i fristående kurser. Program mål och kursplaner i kärn-

ämnen fastställs av regeringen. Kursplaner i övriga ämnen fastställs av Skolverket och i vissa fall av styrelsen för utbildningen.

Kommunen ansvarar för att den som har rätt till grundläggande vuxenutbildning får sådan. Kommunen skall sträva efter att erbjuda gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning motsvarande efterfrågan och behov.

Antal elever och lärare

Antalet elever ökade inom grundvux under 1980-talet, medan antalet elever i komvux minskade. Dessa trender bröts läsåret 1991/92. Antalet elever på yrkesinriktade kurser minskade då också kraftigt. Enligt Skolverket har också utbudet av sådana kurser minskat. Det är emellertid svårt att göra beräkningar jämförbara med övriga skolformer på grund av att en elev kan läsa kurser av olika längd och på olika nivå samtidigt.

Antalet elever läsåret 1993/94 var 185 000 - en ökning i förhållande till föregående år med ca 10 000, varav 38 000 anordnas med stöd av särskilda medel mot arbetslösheten. Ökningen avser den gymnasiala vuxenutbildningen. Antalet elever i grundläggande vuxenutbildning var ungefär oförändrat medan antalet i påbyggnadsutbildning minskade med 7 000. Antalet kurser per elev ökade kraftigt från 3,5 till 4,5. Andelen kurser som förläggs till dagtid ökar också, från 70 % 1990/91 till 85 % 1993/94. Antalet lärartimmar minskade däremot något, med drygt 1 %.

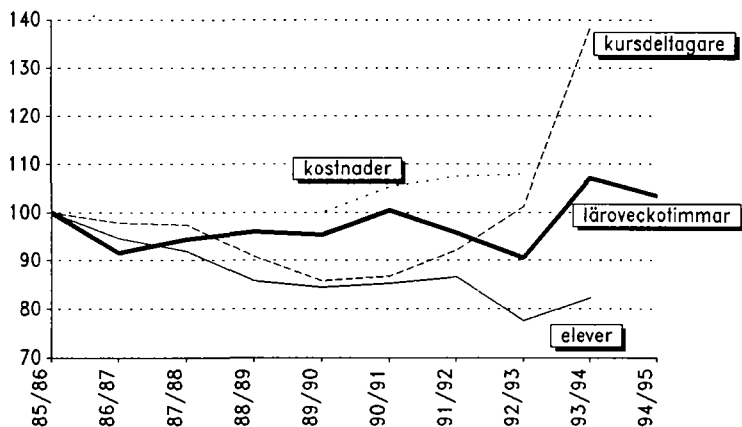
Kostnader

Totalkostnaden för komvux (inkl. grundläggande vuxenutbildning) i såväl kommunal som landstingsregi uppskattas till ca 2,6 mdkr för år 1993, varav kommunerna svarade för drygt 90 %. Per elev var kostnaden 31 700 kr (1993). Inom landstingets verksamhet var kostnaden per elev något högre (55 100 kr). På grund av skillnader i beräkningsmetod kan dessa siffror inte jämföras med motsvarande uppgifter för grundskolan och gymnasieskolan.

Kvalitet

Antalet lärare inom den kommunala vuxenutbildningen var år 1994 närmare 9 100. Omräknat till heltidstjänster motsvarade det ca 5 000 tjänster, vilket är samma antal som år 1993.

Nästan 12 % av årsarbetskraften saknade formell lärarutbildning. Detta innebär en ökning från föregående år (knappt 4 %). Variationen mellan kommunerna är hög. Bland de kommuner som har minst tio årsarbetare varierade andelen lärare utan pedagogisk utbildning mellan 0 och 51 %.



Källa: Skolverket

Måluppfyllelse

68 % av kursdeltagarna i den kommunala vuxenutbildningen fullföljde under läsåret 1993/94 de kurser de påbörjat, en ökning med 5 % jämfört med föregående läsår och ungefär samma andel som läsåret 1991/92. 16 % avbröt den påbörjade kursen, vilket är en ökning från 14 % läsåret 1992/93. Antalet kursavbrott är högre bland kvällsstuderande än bland dagstuderande.

Uppgifter om genomsnittliga betyg i komvux samlades för första gången in läsåret 1992/93 för ämnena svenska, engelska och matematik. Uppgifterna visar att ett betydande antal uppnår behörighet för högskolestudier genom komvux och att de har goda betyg i genomsnitt. För ämnet svenska är det genomsnittliga betyget 3.4, i engelska 3.3 och i matematik 3.5.

3.2.4 Utredningar

Produktivetsstudie

I en studie till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (Ds 1994:-56) har Statskontoret beräknat kostnaden per elev i fasta priser (1990 års) mellan 1970/71 och 1990/91. Elevkostnaden ökade från 26 500 till 50 300 kronor i grundskolan. I gymnasieskolan ökade kostnaden från 33 300 till 62 000 kronor.

Mellan 1990 och 1992 har utbildningskostnaderna relativt sett minskat, medan lokalkostnaderna ökat.

Skolverket har utvärderat hur kommunerna fullgör sin lagstadgade skyldighet att ge eleverna skolhälsovård (Skolverkets rapport nr 53: Skolhälsovården en utvärdering. Nära och gratis.) Utvärderingen visar att elevernas rätt till skolhälsovård tillgodosetts. Stora variationer i fråga om innehåll liksom beträffande förutsättningar och villkor för skolhälsovården finns emellertid mellan kommunerna.

Merparten, 57 %, av de 77 kommuner som undersöktes hade inte gjort några större förändringar vad gäller ekonomiska resurser för skolhälsovård. En tredjedel hade dock gjort ekonomiska neddragningar. Kommunerna hade dragit ner på kuratorer och psykologer, vilket indirekt påverkar skolhälsovårdens arbete. Närmare 40 % av kommunerna hade en kostnad för skolhälsovården på mellan 350-450 kronor per elev. Endast 4 % hade en kostnad som var lägre än 250 kronor/elev. Ca 5 % av kommunerna satsade mer än 550 kronor per elev. Många kommuner saknar styrdokument för skolhälsovården och det är ofta oklart hur verksamheten leds.

Den tidigare skolstarten

Fr.o.m. läsåret 1996/97 skall samtliga sexåringar, vilkas föräldrar begär tidigare skolstart, tas emot i grundskolan. Fram till dess gäller en övergångsbestämmelse, som innebär att det är kommunen som avgör om föräldrarnas önskemål skall tillgodoses. Skolverket har på regeringens uppdrag följt upp och utvärderat den tidiga skolstarten (Skolverkets rapport nr 39 Tidigare skolstart. Om kommuners möte med en reform.)

Läsåret 1992/93 gick endast 3,2 % av sexåringarna i grundskolan. Hösten 1994 har denna andel ökat till 6,3 %. Att andelen sexåringar i skolan är så låg beror på flera faktorer. Föräldrarnas efterfrågan på tidigare skolstart har i flertalet kommuner inte ökat i någon större utsträckning till följd av reformen. I en fjärdedel av kommunerna har den aktuella efterfrågan inte kunnat tillgodoses främst beroende på brist på lokaler eller utbildad personal. Däremot har en majoritet av kommunerna anordnat särskild sexårsverksamhet ofta i samverkan med skolan.

Pågående utredningsarbete

Skolverket gör under läsåret 1994/95 en ny utvärdering av grundskolan, som en uppföljning av de tidigare nationella utvärderingarna (NU). Det som skall utvärderas är grundskoleelevernas kunskaper, färdigheter, attityder och kompetenser. Utvärderingen omfattar årskurserna 2, 5 och 9.

Under våren 1995 kommer Skolverket att genomföra en första utvärdering av den reformerade gymnasieskolan och den gymnasiala vuxenutbildningen inom komvux. Syftet med utvärderingen är att på ett tidigt stadium få en bild av gymnasiereformens effekter. Andra syften är att

påbörja en kunskapsuppbyggnad om gymnasieskolan och komvux som gör jämförelser över tid möjliga och att utveckla kvalitativa metoder för skolbedömningar, utvärdering av processer i undervisningen och bedömning av kunskaper. Utvärderingen fokuseras kring tre områden, reformens effekter på skol- och programnivå, undervisningsprocessen och kunskapsbedömningar. Den sker med utgångspunkt i de nationella mål som finns fastställda för de frivilliga skolformerna.

Våren 1995 genomförs IEA-studien TIMSS (Third International Mathematics and Science Study). I Sverige kommer ca 250 skolor med elever från årskurserna 6-9 och ca 100 gymnasieskolor att ingå i undersökningen. Studien syftar till att beskriva olika aspekter som rör läroplaner i matematik och naturvetenskapliga ämnen och att genom jämförelser mellan länder kunna komma fram till vilka faktorer som bäst främjar inlärning. Ett 60-tal länder deltar i studien. Den nationella delen av projektet är förlagd till pedagogiska institutionen vid Umeå universitet.

Även inom vuxenutbildningsområdet bedrivs projekt som syftar till internationella jämförelser. I det av Skolverket bedrivna projektet International Adult Study (IALS) kartläggs läs-, skriv- och räknefärdigheter bland vuxna i Sverige. Avsikten är att resultaten skall kunna jämföras med resultat av motsvarande projekt i andra länder.

3.3 Flyktingmottagande

Mål

Mottagandet i Sverige av flyktingar och vissa andra utlänningar med ett starkt skyddsbehov är en av flera delar i den svenska flyktingpolitiken. En annan del är att på ett humant sätt verka för särskilda insatser för att ge flyktingar och invandrare likvärdiga villkor och möjligheter till integration i Sverige.

Statens invandrarverk har ansvar för att träffa överenskommelser med kommunerna om att de förbinder sig att ta emot flyktingar som kvantitativt motsvarar det antal utlänningar som får asyl i Sverige eller som får stanna i Sverige av humanitära skäl. Någon i lag reglerad skyldighet för kommunerna att ta emot flyktingar föreligger emellertid inte.

Kommunerna har ansvar för att de flyktingar som får stanna i Sverige får goda livsbetingelser och en bra introduktion i det svenska samhället. Kommunerna får statlig ersättning för mottagandet av flyktingar och vissa andra utlänningar. Under budgetåret 1994/95 beräknas kostnaderna för ersättning till kommunerna till ca 7,3 miljarder kronor.

Kommunens insatser under den första tiden syftar bl.a. till att ge flyktingen en bostad, medel till sin försörjning, så goda kunskaper som möjligt i det svenska språket och om det svenska samhället som krävs för att flyktingen aktivt skall kunna delta i arbets- och samhällslivet i övrigt.

Kommunerna har enligt skollagen (1985:1100) en skyldighet att så snart som möjligt, och senast inom tre månader efter det att rätt till svenskundervisning för invandrare (sfi) inträtt (om inte särskilda skäl

föreligger) tillhandahålla sfi till de personer som är bosatta i kommunen och som saknar grundläggande kunskaper i det svenska språket.

Kommunens insatser syftar även till en delaktighet i samhällslivet som ger flyktingen förutsättningar att påverka sin egen situation och därmed främja goda etniska relationer.

Kommunerna får statlig ersättning för mottagandet av flyktingar och vissa andra utläningar enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. Flyktingar som tagits emot under sista kvartalet 1993 och under år 1994 har härutöver enligt förordningen (1993:1615) lämnats ett tillfälligt stimulansbidrag. Gällande regler innebär stor frihet för kommunerna att använda den ersättning man får för olika ändamål. Verksamheten skall inte styras i detalj utan genom att så preciserade mål som möjligt anges för verksamheten. Resultatet av flyktingmottagandet skall följas upp och avse såväl måluppfyllelse som effekter på kostnadsfördelningen mellan stat och kommun. Uppföljning bör ske i varje kommun. Som central myndighet för flyktingmottagandet har Statens invandrarverk ett samlat resultat- och uppföljningsansvar på riksnivå.

Prestationer

Flyktingmottagandet i kommunerna var relativt stabilt under åren 1989-1992. Den förutvarande regeringens principbeslut i juni 1993 avseende asylsökande från Bosnien-Hercegovina samt den förordning som den förutvarande regeringen fattade beslut om i april 1993 - och som innebar att barnfamiljer som sökt asyl före den 1 januari 1993 skulle få stanna här om inte särskilda skäl talade mot det - har ställt krav på kommunerna att ta emot flyktingar i avsevärt större omfattning än vad tidigare planering utgått ifrån. Kommunerna har under perioden gjort stora ansträngningar och också lyckats öka sitt mottagande så att det svarar mot behoven. Under budgetåret 1993/94 medverkade sammanlagt 271 kommuner i flyktingmottagandet. Med anledning av den stora flyktinginvandringen under de senaste budgetåren har dock bl.a. storstadskommunerna fått en väsentligt större inflyttning än tidigare.

Nedan redovisas en översikt över det kommunala flyktingmottagandet de senaste åren.

Tabell 3.18 Det kommunala flyktingmottagandet

År	Avtalade kommunplatser	Faktiskt mottagna	Antal kommuner
1989	18 297	21 173	276
1990	22 808	22 237	278
1991	22 077	18 961	277
1992	21 817	18 472	271
1993	21 400	25 300	271
1994	49 900	61 500	272

Källa: Arbetsmarknadsdepartementet.

Flyktningmottagandets politiska huvudman är i flertalet kommuner Socialnämnden eller motsvarande nämnd. I framför allt några stora kommuner ingår flyktningmottagandet som en del i en självständig invandrarförvaltning med egen nämnd.

De kommunala flyktningmottagandeprogrammen har successivt utvecklats allt eftersom kommunerna har utvärderat och vunnit erfarenheter av tidigare upprättade program. Erfarenhetsutbyte sker också mellan kommuner som deltar i flyktningmottagandet.

Fr.o.m. den 1 januari 1991 förutsätts kommunerna göra upp en introduktionsplan för flyktningarnas introduktion i det svenska samhället. Planen skall alltid göras i samråd med flykten själv och en samordning skall ske med de olika myndigheter som deltar i arbete med flyktingar. Flera kommuner har inom ramen för det kommunala flyktningmottagandet organiserat särskilda sysselsättningskapande åtgärder eller anordnat beredskapsarbeten och kommunala arbeten för flyktingar under introduktionstiden.

Under den första tiden i en kommun får flyktingar som regel sin försörjning tillgodosedd genom socialbidrag. Bidrag lämnas i enlighet med den socialbidragsnorm som varje kommun fastställt och som gäller för alla i kommunen. När det gäller hemutrustning erbjuds flyktingar ett lån, vilket administreras av Centrala studiestödsnämnden.

Fr.o.m. den 1 januari 1993 har kommunerna genom lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar givits möjlighet att bevilja introduktionsersättning i stället för socialbidrag till flyktingar och andra utlänningar som omfattas av det kommunala flyktningmottagandet. Nivån på introduktionsersättningen bestäms av kommunen och ett villkor för att ersättningen skall kunna betalas ut är att flykten följer introduktionsplanen. Ett sextiototal kommuner har infört eller kommer inom en snar framtid att införa en sådan ersättning till flyktingar.

Kvalitet

Av de verksamhetsmässiga uppföljningar som hittills genomförts av Statens invandrarverk och Arbetsmarknadsverket på den statliga sidan och Svenska Kommunförbundet framkommer bl.a. att såväl samarbetet mellan olika myndigheter som samverkan i flyktningmottagandet klart har förbättrats. Invandrarverket har dock funnit att det finns vissa brister i introduktionsplanernas kvalitet, vilket kan innebära en försenad introduktion med ökade kostnader för stat och kommun som följd. Många gånger saknas särskilda introduktionsplaner för barn och över huvud taget saknas ofta långsiktiga mål i introduktionsplanerna. Invandrarverket har vidare funnit att ca 12 % av de mottagna i en kommun har flyttat under de första 18 månaderna efter mottagandet i en kommun. Hälften av flyttingarna har skett inom 6 månader från det första mottagandet i en kommun och i regel från norr till söder och från mindre orter till i synnerhet de tre storstäderna.

Med anledning av den stora flyktinginvandringen under de senaste budgetåren har bl.a. storstadskommunerna fått en väsentligt större inflyttning än tidigare. Vissa kommuner har påpekat att kvaliteten i flyktingmottagandet blir lidande eftersom det kan vara svårt för kommunen att öka mottaganderesurserna i samma takt som den oplanerade inflyttningen av flyktingar sker till kommunen. Eftersom mottaganderesurserna inte räcker till uppstår väntetider. Detta gäller inte minst till svenskundervisningen.

Måluppfyllelse

För närvarande är möjligheten för flyktingar att erhålla en egen bostad relativt god i de flesta kommunerna. Den rådande arbetsmarknadssituationen har dock medfört att flyktingarna inte kommer in på arbetsmarknaden så snabbt som det var tänkt. Detta har bl.a. medfört ett ökat bidragsberoende hos flyktingarna.

Invandrarverket lämnade i mars 1994 en rapport om flyktingars svenskundervisning. Av rapporten framkommer att väntetiderna innan sfi påbörjas är för långa, avbrotten i studierna är för många och att alltför få avslutar studierna med godkänt resultat.

Utredningar

Regeringen tillsatte i maj 1994 en arbetsgrupp med uppgift att följa upp den statliga ersättningen för flyktingmottagandet m.m. Arbetsgruppen har under sommaren 1994 genomfört en urvalsundersökning i 41 kommuner. De utvalda kommunerna har bl.a. ombetts redovisa de kostnader de haft och som schablonersättningen avser täcka för flyktingar som tagits emot under åren 1991, 1992 och 1993. Resultatet av urvalsundersökningen har redovisats i rapporten Hur täcker den statliga ersättningen kommunens kostnader för flyktingmottagandet? (Ds 1994:136). Arbetsgruppen har, med utgångspunkt från urvalsundersökningen och med reservation för den osäkerhet som kan finnas i kommunernas redovisningar, funnit att den statliga ersättningen i flertalet kommuner hittills täckt de kostnader som de varit avsedda att täcka för flyktingar mottagna i en kommun år 1991. En fortsatt uppföljning av kostnaderna under resterande del av år 1994 bör dock göras innan en slutlig bedömning kan göras av kostnadsfördelningen mellan stat och kommun. För flyktingar mottagna i en kommun år 1992 framkommer av urvalsundersökningen att de flesta kommunerna redovisar en bidragsutnyttjandegrad som ligger under eller omkring den förväntade bidragsutnyttjandegraden. Arbetsgruppen gör därför bedömningen att för flyktingar mottagna i en kommun år 1992 har den statliga ersättningen hittills i flertalet kommuner täckt de kostnader den varit avsedd att täcka t.o.m. den 30 juni 1994.

Arbetsgruppen har också sökt finna om det kan vara några speciella förhållanden i en kommun som gör att kommunen har höga respektive låga värden på bidragsutnyttjandegraden. De variabler som särskilt följts

upp är kommutyp, invånarantal, antal mottagna flyktingar i kommunen, andelen barn och väntetid till svenska för invandrare. Av dessa uppföljningar har framkommit att kommuner med invånarantal under 25 000, glesbygds- och landsbygdskommuner, många gånger har en låg bidragsutnyttjandegrad i förhållande till den förväntade bidragsutnyttjandegraden för respektive kontingent. En orsak till detta kan vara att många flyktingar flyttar från mindre till större kommuner efter det att den första kommunen erhållit full ersättning och innan flyktingen genomgått ett fullständigt introduktionsprogram. Dessa utflyttningskommuner kan därför antas bli överkompenserade av det nuvarande statsbidragssystemet. En ändring av reglerna för utbetalning av schablonersättningen har emellertid gjorts den 1 juli 1994, vilket innebär att det tar längre tid för en kommun att erhålla hela schablonersättningen. Denna ändring bör till viss del kompensera inflyttningskommuner och minska överkompensationen till kommuner med stor utflyttning. Därutöver har vid Arbetsmarknadsdepartementet den 25 januari 1995 tillsatts en arbetsgrupp med uppgift att utforma nya utbetalningsregler för schablonersättningen i syfte att skapa ökad rättvisa mellan kommunerna och att minska statens kostnader för sekundärflyttningar. Arbetsgruppen har i april månad 1995 lämnat ett förslag som innebär att ersättningsutbetalningarna kommer att sträckas ut i tiden och ha en bättre anknytning till när kostnaderna uppstår för kommunerna än för närvarande. De föreslagna reglerna innebär också en ökad rättvisa mellan utflyttnings- och inflyttningskommuner. Regeringen har lämnat förslag med denna inriktning i kompletteringspropositionen.

Asylsökande har fr.o.m. den 1 juli 1994 fått samma rätt till ekonomiskt bistånd oavsett om de vistas på en förläggning eller har eget boende i en kommun. Statens invandrarverk har i februari månad 1995 redovisat vilka konsekvenser detta boende fått för bl.a. asylutredningarna. Främst storstadskommunerna har påpekat risken med att de nya reglerna kommer att leda till en ökad koncentration av invandrare i redan invandratäta områden och ett ökat tryck på deras mottagningsresurser eftersom de asylsökande efter ett positivt beslut har rätt att stanna kvar i kommunen. När rätten till dagersättning och annat bistånd inte längre lämnas till en asylsökande i och med att denne beviljats uppehållstillstånd, inträder i stället rätten till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen förutsatt att behovet inte kan tillgodoses på annat sätt.

Regeringen har i en proposition till riksdagen i mars 1995 föreslagit en ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande så att den tid under vilken Statens invandrarverk har ansvar för bistånd till utlänningar som sökt asyl och har eget boende utsträcks till att gälla även en månad efter det att uppehållstillstånd har beviljats. Den föreslagna ändringen kommer att innebära att kommunerna ges bättre tid att planera flyktingens mottagande och introduktion.

Räddningstjänst är ett område med aktörer på alla organisatoriska plan. Följande redovisning tar enbart upp de delar där kommunerna har ett ansvar och genomför verksamhet i relativt stor omfattning.

Nationella mål

Statsmakternas mål och inriktning för alla delar av räddningstjänsten redovisas i bl.a. räddningstjänstlagen (1986:1102). Denna lag innehåller föreskrifter om kommunernas ansvar och hur kommunernas räddningstjänst skall organiseras och bedrivs. Vidare finns bestämmelser om olycks- och skadeförebyggande åtgärder samt att räddningstjänsten skall planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt.

Att olyckor är ett stort samhällsproblem framgår av att olyckorna i vårt land årligen leder till ca 3 000 dödsfall och stora samhällskostnader (1990 ca 55 miljarder kronor eller 4 % av BNP enligt Folkhälsoinstitutet 1992). Det finns därför en uttalad ambition i samhället att minska antalet olyckor och skadorna av olyckor. Denna ambition uttrycks i det nationella målet att, i enlighet med WHO-programmet "Hälsa för alla" från 1984, reducera antalet dödsfall, liksom skadorna av olyckor, med 25 % till år 2000.

Inriktningen har konkretiserats av Räddningsverket, som formulerat de övergripande målen; Räddningstjänsten skall verka för att:

- antalet olyckor minskar,
- skador i samband med olyckor och eventuella krigshandlingar begränsas så långt som möjligt,
- antalet olyckor i landet med farliga ämnen skall minimeras och skadorna begränsas så långt som möjligt,
- naturolyckor skall förebyggas och skadorna begränsas i så hög grad som möjligt. Beredskapen inför naturolyckor skall vara god,
- allmänheten vid omedelbar fara för en olycka skall kunna varnas och informeras genom radio och TV. I områden med farligt verksamhet skall varning utomhus kunna ges.

Med tanke på de svåra konsekvenserna av en olycka med farliga ämnen är det uppenbart att samhällets åtgärder i första hand bör inriktas på att förhindra att en olycka överhuvudtaget inträffar. Därtill behövs emellertid en beredskap inför stora olyckor, inkl. naturolyckor, som ändå inträffar.

Säkerhetsarbete

Arbetet för ett säkrare samhälle i fråga om olyckor grundas på en uppfattning om vilka olycksrisker som finns, deras sannolikhet och konsekvenser, geografisk fördelning och påverkbarhet. För kommunernas säker-

hetsarbete är den kommunala riskanalysen avsedd att ge denna nödvändig grund. Våren 1994 hade 84 % av kommunerna genomfört eller påbörjat riskanalyser, som omfattar alla typer av risker inom kommunen.

I ett par kommuner har ett utvecklingsarbete med att förbättra säkerhetsarbetet genomförts. Det har skett genom att utveckla riskanalyserna och tillämpa dem i kommunens räddningstjänstplan. Vissa positiva resultat i form av bl.a. ett minskat antal bränder har redan kunnat påvisats.

Förebyggande arbete

Varje kommun skall svara för att åtgärder vidtas inom kommunen så att bränder och skador till följd av bränder förebyggs (RäL § 7). För den kommunala räddningstjänsten medför arbetet med förebyggande åtgärder och den lagreglerade tillsynen en stor arbetsinsats. Brandsyner regleras både till objekt och tidsintervall.

Systemet för statlig tillsyn, uppföljning och utvärdering samt uppföljning har ännu inte fått sin slutliga utformning vad gäller bl.a. återrapportering. Det är därför inte möjligt att helt redovisa det samlade resultatet av tillsyns- och brandsyneverksamheten.

Insatser

Ett mått på räddningstjänstens prestationer är antalet och fördelningen av larm och utryckningar, ett annat är beredskapen. Antalet larm till räddningstjänsten är ganska konstant över åren, ca 90 000 larm per år.

För den kommunala räddningstjänsten är bränder den klart dominerande olyckstypen. Enligt insatsstatistiken uppgick det totala antalet insatser vid brand i byggnader till närmare 21 000 år 1993, vilket är den högsta siffran under de fem år uppgifter samlats in. Antalet direkt döda i bränder uppgick år 1993 till 101 personer. Insatser i samband med trafikolyckor har minskat sedan år 1990 (från 9 073 till 7 849). Detta gäller även antalet insatser vid oljeskador, som minskat från 3 085 till 2 134 under åren 1989-1993. Olyckor med farligt gods (inkl kemikalier) som medfört räddningstjänstinsats, har fluktuerat mellan ca 1 300 och 1 500 utan klar tendens. Insatserna redovisas i nedanstående tabell.

Tabell 3.19 Antal räddningsinsatser

Skr. 1994/95:220

	1990	1991	1992	1993
Brand i byggnad				
- allmän byggnad	3 815	3 993	4 334	4 610
- bostad	10 719	10 673	10 569	11 370
- industri	2 638	2 398	2 210	2 380
- annan byggnad	2 798	2 674	2 645	2 520
Brand i ej byggnad	18 499	16 543	19 294	15 630
Automatalarm, ej brand	27 476	28 071	27 190	27 413
Räddning	9 073	8 411	8 271	7 849
Trafikolycka	1 465	1 306	1 497	1 432
Farligt gods	2 776	2 417	2 217	2 134
Oljeskada	2 388	2 163	2 211	2 038
Hiss/rulltrappa	1 593	734	958	2 102
Stormskada	2 785	2 279	1 893	2 229
Vattenskada	6 134	6 173	6 428	6 563
Övrig räddning	26 214	23 483	23 475	24 347
Summa	92 069	87 835	89 717	88 281

Källa: Räddningsverket.

Den kommunala räddningstjänsten utnyttjas även i det internationella säkerhetsarbetet då det ställs krav på svensk medverkan. Vid de av FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) ledda insatserna vid katastrofer utomlands där Sverige medverkat har personal från den kommunala räddningstjänsten utgjort stommen i de svenska styrkorna.

Resurser och insatstider

För verksamheten vid landets räddningskårer kan, sett över perioden 1991-1994, vissa trender redovisas. Antalet brandstationer har minskat från 826 till 804. Därav är 18 st mindre stationer med liten bemanning eller lång anspänningstid.

I kommunernas räddningstjänstplaner anges bl.a. insatstid till kommunens olika delar, anspänningstider, personalens beredskap m.m. Denna plan antas av kommunfullmäktige och delges berörda myndigheter.

Kompetens

Den svenska räddningstjänsten har en allmänt sett bra standard. Utbildningen av brandmän och befäl har skett i en snabb takt sedan omorganisationen av utbildningsverksamheten år 1986. Personalen har ett gediget yrkeskunnande och är i allmänhet skicklig på att använda materielen, som på de flesta håll är dimensionerad för de vanligaste olyckorna.

För att bibehålla och utveckla kompetensen hos räddningstjänsten genomförs en omfattande utbildning inom och utom kårerna. Enbart vid Räddningsverkets skolor deltog ca 1 400 personer i ca 68 000 utbildningsdagar.

Behörighetsmässigt har 120 räddningstjänster angett att räddningschefen skall ha brandingenjörskompetens och 154 har angett brandmästarkompetens. Sedan år 1988 har fem kommuner höjt sin kompetens till brandingenjör, medan en kommun gått motsatt väg.

Beredskap

Kostnaderna för den kommunala räddningstjänsten består till överväldigande del av personalkostnader, dvs. att skapa beredskap. Antalet personer i beredskap från åren 1991 till 1994 har minskat med 4 % till dagens ca 4 400 man i ständigt beredskap varav ca 950 heltidsanställda.

Samverkan

För att kunna genomföra större räddningstjänstinsatser effektivt sker samverkan såväl inom den kommunala räddningstjänsten som mellan olika räddningstjänstorgan. Samverkan inom den kommunala räddningstjänsten har växt fram i olika former under senare år. År 1993 hade 209 (73 %) av landets kommuner någon form av samverkansavtal. Det vanligaste är att ha gemensam räddningschef. En annan samverkansform är kommunalförbund, som nu är sju till antalet.

Sjöräddningstjänst och miljöräddningstjänst

För sjöräddningstjänst och miljöräddningstjänst till sjöss har sex kommuner avtal med staten. Av den totala styrkan om 450 man har 367 man deltagit under 1993/94.

Naturolyckor

Kommunerna arbetar med att förebygga naturolyckor genom att låta utföra översiktliga karteringar av skredkänsliga områden. Genom statliga medel har nio kommuner skredkarterats under år 1994. Kommunerna får statsbidrag för konkreta åtgärder för att förebygga jordskred och andra naturolyckor, främst översvämningar.

Utredningar inom området dammsäkerhet har visat att behovet av förändringar och förbättringar är stort. Bl.a. har Flödeskommitténs betänkande påvisat stora behov av ombyggnader av vattenkraftanläggningar. Dessutom har behovet av förbättrad förvarning inför ett befarat dammbrott fått stor uppmärksamhet under senare tid.

Tekniskt sett kan varning till allmänheten ske via radio och television inom hela landet genom ett integrerat freds-krigssystem. Systemet för utomhusvarning är till största delen utbyggt vad avser behoven i krig och kring kärnenergianläggningar. Tilläggskomponenter för fredsutnyttjandet är ett kommunalt ansvar som nu har resulterat i att 80 % (förra året 60 %) av kommunerna kan utlösa utomhussignaler på detta system.

Information

Den kommunala räddningstjänsten tar initiativ till och medverkar i olika informationsinsatser för att öka kunskapen hos allmänheten i riskfrågor och hur de bör agera vid olyckor. En stor del av insatserna riktar sig mot barn i förskolan och elever i grundskolan. Denna målgrupps stora betydelse framgår bl.a. av att, enligt statistik från Sveriges Försäkringsförbund, drygt 16 % av alla bränder bedöms som anlagda eller orsakade av barns lek med eld. För årskurserna 8 och 9 finns särskilt utarbetade material t.ex. "Är du beredd?". Detta material används i ca 40 % av landets skolor och tre av fyra lärare som använt materialet tycker att det fungerar bra i undervisningen. Statistiken visar vidare att åtminstone 54 % av årskurs 2 och 47 % av årskurs 5 nås av motsvarande material.

Kvalitet och måluppfyllelse

Utvecklingen av kvalitetsbegreppet pågår men det har visat sig särskilt svårt att ange mål, måluppfyllelse och kvaliteten på områden där strävan är att någonting inte skall inträffa t.ex. förebyggande olycksarbete. Kvaliteten m.m. får därför anges med indikatorer eller nyckeltal som indirekt bedöms kunna beskriva förhållandena.

Ett grundläggande problem för kvalitetsbedömning är att det statistiska underlaget för beskrivning av olycksutveckling och riskbild är ofullständigt. En annan är att det saknas vedertagna och accepterade metoder att värdera och beräkna kostnader och nytta med räddningstjänst. Räddningsverket utvecklar därför dels i samarbete med SCB ett statistikförsörjningssystem för räddningstjänsten, dels kunskaperna om olycksorsaker och om olika åtgärders kostnader och nytta, dels ett nytt tillsynssystem.

Arbetet med riskanalyserna behöver emellertid utvecklas. Kunskaperna om riskerna och om räddningstjänstens förutsättningar att ingripa är en viktig del av underlaget för den översiktliga planering av markanvändningen och byggandet som plan- och bygglagen (PBL) reglerar. På många håll har det visat sig svårt att integrera sådana faktorer i planeringen. Alla kommuner ger inte riskfrågorna tillräckligt utrymme i samhällsplaneringen. Bedömningar som griper över till exempel räddningstjänsten, hälso- och miljöskyddet, markanvändningen och kommunaleko-

nomin blir ofta inte sammanvägda på det sätt som utvecklingen i kommunen fordrar.

Räddningsverket har gjort en sammanställning av ett antal brister som förekommer. Dessa brister avser i flera fall tillämpningen av detaljreglerande bestämmelser i räddningstjänstlagen. Sammanställningen visar på bl.a. detta:

- *Brandsynearbetet* släpar efter. Många kommuner har svårt att hålla beslutade frister.
- *Sotningsfristerna* kan inte hållas. Främst gäller det vedeldade anläggningar.
- Ett antal *insatsplaner* är i behov av revidering. Även nya planer behöver upprättas. Att hålla planerna aktuella tar mycket tid.
- Det är på en del håll ont om *utbildade befäl*. Det gör det svårt att ha rätt kompetens främst i samband med semester och sjukdom.
- Det rådet allmänt en stor osäkerhet om *hanteringen av 43 §* i räddningstjänstlagen. Bestämmelsen avser skyldigheten för anläggningar som bedriver farlig verksamhet att vidta särskilda åtgärder för skydd av befolkningen. Tolkningarna varierar mellan kommunerna. Många efterlyser klarare råd från Räddningsverket.
- I en del kommuner är det svårt att få lämplig mark avsatt för *övningsanläggningar*. Planering och andra förberedelser för utbildning och övning behöver förbättras.
- Tillsynsmyndigheterna anser att *insatstiderna* till delar av kommunen på åtskilliga håll är onödigt långa. Orsaken är i många fall en dåligt utformad samverkan med andra kommuner.

Utredningar

Hot- och riskutredningen har övervägt frågor om påfrestningar och risker i det fredstida samhället och vissa frågor inom totalförsvarets civila del. Utredningen har också prövat möjligheterna att i ökad utsträckning vidta åtgärder för att möta påfrestningar i det fredstida samhället och motsvarande beredskapsåtgärder i ett sammanhang. Utredningen lämnade sitt slutbetänkande i mars detta år. Utredningens uppdrag har anknytning till centrala delar i räddningstjänstens verksamhet. Slutbetänkandet remissbehandlas för närvarande.

Räddningstjänstutredningen, som tillsattes våren 1993 för att bl.a. studera frågan om entreprenad inom räddningstjänsten, har i maj 1994 avgett sitt betänkande (SOU 1994:67). Utredningen föreslår bl.a. att kommunerna skall ges möjligheter att lägga ut delar av sin räddningstjänst på entreprenad. Den planerande och förebyggande verksamheten bör dock även i fortsättningen handhas av kommunerna som behåller det samlade ansvaret för räddningstjänsten. Också räddningsledaren, som vid en insats har långtgående befogenheter och skyldigheter av myndighetskaraktär, bör förbli hos kommunen. I avsikt att skapa valfrihet och konkurrens inom sotningsområdet och ge ökad valfrihet åt den enskilde

fastighetsägaren bör nuvarande sotningsmonopol avskaffas. Ansvar för sotningens genomförande bör läggas på fastighetsägaren.

Betänkandet bereds för närvarande inom Försvarsdepartementet. Försvarsministern har uttalat att regeringen säger nej till entreprenad i räddningstjänsten och att den anser att sotningsfrågorna bör utredas ytterligare innan man tar ställning.

3.5 Civil beredskap

Kommunernas verksamhet inom totalförsvaret styrs, fram till den sista juni, i huvudsak av lagen om kommunal beredskap (1964:63) och civilförsvarslagen (1960:74). Efter denna tidpunkt träder en helt ny lagstiftning i kraft. Lagen om kommunal beredskap ålägger kommunerna en skyldighet att vidtaga vissa beredskapsförberedelser medan civilförsvaret med nu gällande lagstiftning är en statlig organisation som först under höjd beredskap ställs till kommunernas förfogande.

Nationella mål

I 1992 års försvarsbeslut anges som mål för funktionen Befolkningsskydd och räddningstjänst att "skador till följd av krigshandlingar på människor, i andra hand på egendom och i miljön skall hindras och begränsas." En precisering av nämnda mål har gjorts av Räddningsverket, nämligen att, genom förberedda skyddsåtgärder, hindra och begränsa skador på befolkningen vid krigshandlingar.

Behoven av åtgärder till befolkningens skydd i en krigssituation grundas på riskbilden. Under senare tid har de regionala mål- och riskanalyserna utgjort underlag för beslut om exempelvis skyddsrumproduktion. Med det strategiska överfallet som dimensioneringsgrund för beredskapen införs ytterligare en faktor i riskbedömningarna. Det strategiska överfallet innebär krav på tillgänglighet med mycket kort varsel av såväl skyddsrum som andningsskydd inom berörda orter.

Prestationer

Det statsbidrag som till den 1 juli 1995 utgår för kommunal beredskapsplanläggning ställer krav på att kommunerna dels har vissa angivna planer, dels kontinuerligt uppdaterar dessa. Föreskrivna planer finns i allmänhet men aktualiteten torde kunna ifrågasättas i många fall.

Överstyrelsen för civil beredskap fördelar till länsstyrelserna fram till den 1 juli 1995 medel för utbildnings- och övningsverksamhet i kommunerna. Målsättningen har varit att efter varje val hålla grundläggande utbildning, minst en gång vart fjärde år genomföra en lokal ledningsövning och däremellan hålla beredskapsdagar eller konferenser. Ofta har anvisade medel bara till omkring hälften förbrukats på grund av att plane-

rad verksamhet bara till en del har genomförts. Huvudansvaret för denna verksamhet ligger dock på länsstyrelsen. Skr. 1994/95:220

Räddningstjänst i krig

Räddningstjänst under krig blir från den 1 juli 1995 en kommunal angelägenhet styrd bl.a. av lagen om civilt försvar och räddningstjänstlagen med respektive förordningar. Under senare år har övergången från ett statligt till kommunalt ansvar förberetts. Bl.a. har kommunerna medverkat i att finna modeller för kommunernas dimensionering och ledning av organisationen för räddningstjänst i krig anpassade till de särskilda hot som finns i den egna kommunen. Vidare har personal i över 100 kommuner utbildat sig och kommunerna har formellt, via frivilliga avtal, övertagit ansvaret för lagring och vård av materielen för nämnda organisation. För ytterligare ett 70-tal kommuner finns avtal tecknade.

Kommunerna ansvarar för och genomför skyddsplaneringen och den besiktningssyfte som erfordras. Under budgetåret 1993/94 tillkom 559 skyddsrum enligt 32 och 48 §§ och enligt 40 § i civilförsvarslagen. För att bibehålla kvaliteten i det befintliga skyddsrumbeståndet har kommunerna budgetåret 1993/94 besiktigt ca 4 400 skyddsrum med ca 50 000 platser och sett till att fel och brister åtgärdats. Därmed uppfyller minst 80 % av skyddsrumbeståndet de krav på skyddsförmåga som gäller för skyddsrummen. Beträffande andningsskydd har ett trettio-tal kommuner ännu inte genomfört den planläggning som krävs för utdelning inom 48 timmar.

Kvalitet och målpåfyllelse

På grundval av utvärderingar som gjorts kan konstateras att angivna målsättningar i stort sett uppnåtts. Objektiva kvalitetsmått saknas dock.

Utredningar

Från den 1 juli 1995 avvecklas civilförsvaret som organisation och kommunerna får ett helt och odelat ansvar för det civila försvaret på lokal nivå. Samtidigt avvecklas nuvarande detaljreglering av verksamheten och kommunerna får en frihet att inom vissa angivna övergripande mål själva utveckla verksamheten på mest ändamålsenliga sätt. I anslutning till genomförandet pågår inom ÖCB och SRV ett omfattande arbete med att ta fram underlag för dessa förändringar, information och utbildning av berörd länsstyrelsepersonal m.m.

En försvarsberedning är tillsatt för att förbereda nästkommande försvarsbeslut. Den första etappen planeras omfatta bl.a. den närmare inriktningen av det civila försvarets verksamhet i krig och fred.

4.1 Nya kommuner och ny politisk ledning från 1995

Antalet kommuner är i dag 288. Den 1 januari 1995 tillkom två nya kommuner (Lekeberg, Bollebygd). Två kommunala folkomröstningar om kommunindelning hölls i samband med valet hösten 1994 - båda resulterade i ett nej.

Den största kommunen är Stockholm med 700 000 invånare. Den minsta kommunen är Bjurholm med ca 3 000 invånare. Mer än hälften av kommunerna har mindre än 20 000 invånare. I de tio största kommunerna bor drygt en fjärdedel av landets befolkning.

Den politiska majoriteten i landets kommuner framgår av tabellen nedan. I 94 kommuner har socialdemokraterna egen majoritet. Moderata samlingspartiet har egen majoritet i en kommun. Socialdemokraterna har majoritet tillsammans med Vänsterpartiet i ytterligare 52 kommuner. Borgerlig majoritet finns i 65 kommuner. Miljöpartiet de Gröna har vågmästarställning i 29 kommuner. I 35 kommuner har uppgörelser träffats över blockgränsen. Socialdemokraterna har posten som kommunstyrelsens ordförande i 210 kommuner.

Tabell 4.1 Majoriteten i kommunerna

År	Antal kommuner			Antal kommuner
	m+c+fp+kds	s+v	oklar annan majoritet	
1988	94	125	65	284
1991	143	72	71	286
1994	65	146	77	288

Anm.: I oklar annan majoritet ingår år 1994 kommuner med vågmästarställning för mp/nyd/lokala partier.

Källa: Svenska Kommunförbundets valundersökning.

I höstens val var det 79 lokala partier som ställde upp i kommunvalet - en ökning med 70 % jämfört med valet år 1991. 18 partier ställde upp i mer än en kommun under samma beteckning - graden av samverkan är dock okänd. I några fall är de lokala partierna vågmästare och i något fall är det lokala partiet det största partiet i fullmäktige.

Antalet landsting är 23 och de sammanfaller med ett undantag med länen. I Gotlands län svarar kommunen för landstingsuppgifterna. Även Malmö kommun och Göteborgs kommun handhar landstingsuppgifterna. Stockholms läns landsting har drygt 1,6 miljoner invånare och det minsta landstinget är Jämtlands med ca 136 000 invånare.

Den politiska majoriteten i landets landsting framgår av följande tabell.

Tabell 4.2 Politisk majoritet i landstingen

Skr. 1994/95:220

År	m+c+fp+kds	s+v	Annan majoritet
1988	4	12	7
1991	13	9	1
1994	1	17	5

Källa: Landstingsförbundet.

Innevarande mandatperiod har 17 landsting socialistisk majoritet och ett landsting har borgerlig majoritet. I fyra landsting är miljöpartiet vågmästare och i ett landsting har man en koalition över blockgränserna.

Ett kommunalförbund är en offentligrättslig samarbetsform mellan kommuner som kan överta myndighetsutövning från kommuner och landsting. Kommunalförbunden finansieras genom bidrag från kommunerna och avgifter. År 1994 finns det 36 kommunalförbund inom områden som t.ex. vattenförsörjning, brandförsvar, kollektivtrafik och skolväsende. Inom icke specialreglerad verksamhet kan privaträttsliga former (t.ex. bolag) väljas och det finns ca 250 sådana samarbetsorganisationer. Samverkan bedrivs också i annan form, t.ex. via avtal, och det finns ca 300-400 sådana samarbetsprojekt. Det finns också 50 föreningar - t.ex. luftvårdsförbund - med kommuner som medlemmar.

4.2 Uppgiftsfördelningen mellan stat, landsting och kommuner har ändrats

En stor förändring av kommunernas uppgifter skedde år 1992 när större delen av ansvaret för äldreården överfördes från landstingen till kommunerna (Ädel-reformen). Kommunen fick då skyldighet att inrätta särskilda boendeformer för äldre, övertog ansvaret för sjukhem och andra vårdinrättningar för somatisk långtidssjukvård och fick betalningsansvar för medicinskt färdigbehandlade personer inom sjukvården. Drygt 20 miljarder kronor överfördes till kommunerna via skatteväxling och bidragsväxling och ca 60 000 anställda överfördes från landstingen.

År 1993 ålades kommunerna att bidra med medel till godkända fristående grundskolor motsvarande 85 % av genomsnittskostnaden. Den nya gymnasieskolan med nationella program genomfördes i en stor del av gymnasiekommunerna. Kommunernas skyldighet att upprätta bostadsförsörjningsprogram, utöva insyn i bostadsrättsföreningar och att informera om bostadsmarknadsläget upphörde. Rätten att placera bostadsökande i privata hyreshus togs bort liksom skyldigheten att anvisa bostad annat än vad som följer av socialtjänstlagen. Kommunernas skyldighet att anordna avgiftsfri bostadsförmedling togs bort. Kommunerna fick ett ökat ansvar vissa väginvesteringar genom att delar av länstrafikanslaget överfördes till det generella statsbidraget.

Fr.o.m. år 1994 gäller bl.a. följande ändringar av kommunernas uppgifter:

1. Enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade m.m. (LSS) skall ansvaret för de särskilda omsorgerna överföras från landsting till kommun senast vid utgången av 1995. Kommunerna övertog den 1 januari 1994 ansvaret för olika insatser som finns reglerade i lagen och som personer som omfattas av LSS har rätt till. Det gäller bl.a. personlig assistans, ledsagarservice, bostad med särskild service och daglig verksamhet. Undantag är rådgivning och annat personligt stöd som landstingen ansvarar för.
2. Bostadsbidragens administration överfördes till försäkringskassan och staten övertog det totala kostnadsansvaret för bostadsbidragen.
3. Minskad skyldighet att anordna hemspråksundervisning för dem som varit i Sverige längre än sju år.
4. Riksfärdtjänsten kommunaliserades.
5. Källsortering av hushålls- och industriavfall skall ske fr.o.m. år 1994. Kommunerna fick ökade möjligheter att föreskriva källsortering.
6. Ett producentansvar infördes successivt för vissa avfallstyper. Kommunerna kan fortsätta med nuvarande insamlingssystem men då som entreprenörer åt industrin.
7. Kommunerna tog den 1 juli 1994 över länsstyrelsernas beredning av ärenden enligt Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM).
8. Den successiva överföringen av ansvaret för särskolan från landstingen till kommunerna (1992-1995) pågår.
9. Några kommuner har inom ramen för försöksverksamhet övertagit huvudmannaskapet för primärvården.

Fr.o.m. år 1995 gäller bl.a. följande ändringar i kommunernas uppgifter.

1. Kommunernas skall tillhandahålla barnomsorg för barn från 1 år t.o.m. 12 års ålder. Vissa krav på pedagogisk kvalitet m.m. skall uppfyllas.
2. Kommunerna ges ett ansvar för att familjerådgivning erbjuds dem som begär det.
3. Kommunerna får ett ansvar vård och stöd till psykiskt störda som är medicinskt färdigbehandlade. Vissa medel förs från landsting till kommun via avtal.
4. Kommunerna tar över tillsynen av restauranger. Från år 1996 övertar kommunen även tillståndsgivningen. Kommunerna får ta ut avgift för att finansiera tillsynen.
5. Ansvaret för det kommunala bostadstillägget överförs den 1 januari 1995 från kommunerna till staten. Kommunerna får under fyra år ge ett kompletterande kommunalt bostadstillägg.
6. Civilförsvaret upphör att existera som statlig organisation och kommunerna får ansvaret för räddningstjänst och befolkningsskydd även under höjd beredskap (från den 1 juli 1995).
7. Kommunernas bortforslingsmonopol avseende miljöfarligt avfall upphörde den 1 januari 1995.

8. Skyldigheten att betala bidrag till enskilda förskolor, enskilda fritidshem, enskild integrerad skolbarnomsorg och barnomsorg i annan kommun tas bort.

Landstingens uppgifter

År 1992 överfördes ett stort ansvar för äldrevården från landstingen till primärkommunerna (Ädel-reformen). Ca 60 000 anställda berördes. Administrationen av sjukreseersättningen överfördes från staten till landstingen liksom ansvaret för luftburna sjuktransporter.

Landstingen har åren 1993 och 1994 fått följande större ändringar i den lagstiftning som reglerar deras verksamhet:

1. Ansvaret för stöd och service till vissa funktionshindrade skall överföras från landstingen till kommunerna senast år 1995.
2. Privatpraktiserande läkare och sjukgymnaster fick rätt att erhålla ersättning från landstinget.
3. Husläkarlagen trädde i kraft i januari 1994.
4. Institutioner för tvångsvård enligt LVU och LVM överfördes från landsting och kommuner till staten den 1 april 1994.

Från den 1 januari 1995 gäller bl.a följande förändringar avseende landstingens uppgifter:

1. Staten åtar sig att anordna vårdutbildning men möjlighet skall finnas för landsting, kommuner eller enskilda att driva vårdutbildning enligt gällande bestämmelser.
2. Den fria etableringen för offentligt finansierade läkare och sjukgymnaster tas bort.
3. Ansvaret för särskolan och särvux skall vara överfört till kommunerna senast i slutet av 1995
4. Vårdgarantin har förlängts till år 1995 utan särskilt bidrag från staten.

4.3 Anpassning av verksamheten till ekonomiska ramar

Av kommunernas utgifter svarar utbildning, vård och omsorg för nära två tredjedelar av kommunernas nettokostnader och denna andel ökar. Driftskostnader för energi, vatten och avfall har minskat i relativ andel.

De uppgifter som finns om hur kommunerna anpassat sin verksamhet baseras på årliga enkäter av Svenska kommunförbundet. En sammanställning redovisas nedan.

Tabell 4.3 Beräknad anpassning (procent) av kostnader respektive år

Skr. 1994/95:220

Område	1993	1994	1995
Gator och vägar	-5,0	-3,7	-3,1
Fritid	-5,8	-4,7	-2,2
Kultur	-4,2	-2,7	-1,3
Grundskolan	-3,6	-2,9	-1,1
Gymnasieskolan	-2,1	-1,7	-1,1
Komvux	-2,8	-2,5	-1,8
Barnomsorg	-3,7	-4,3	-0,3
Individ- och familjeomsorg ¹	-1,1	-1,5	-1,1
Äldreomsorg	-1,7	-2,0	-1,0
Miljö och hälsa	-3,6	-3,2	-1,1

¹ Exkl. socialbidrag.

Källa: Svenska Kommunförbundet - Kommunernas ekonomiska läge, februari 1995.

4.4 Stora förändringar i organisation och verksamhetsformer

4.4.1 Organisatoriska förändringar

Nära två tredjedelar av kommunerna och alla landsting har beslutat om ny organisation eller nya verksamhetsformer de senaste åren. Den nya kommunallagen som infördes år 1992 ger kommuner och landsting stor frihet härvidlag.

Under föregående mandatperiod genomfördes förändringar av kommunernas nämndorganisation i drygt 70 % av kommunerna. Antalet nämnder minskade med 10 % genom sammanslagningar. Vilka förändringar som gjorts efter valet år 1994 finns det ännu ingen fullständig kartläggning av. Enligt en enkät av tidningen Kommun-Aktuellt är det 113 kommuner som gjort förändringar i sin organisation vid årsskiftet, antalet nämnder har minskat med 90 och därmed ca 900 ordinarie politiska uppdrag.

Även landstingens organisation har genomgått stora förändringar under föregående mandatperiod. Flera olika organisationsmodeller tillämpas. En tydligt tendens är att skilja förtroendemanna- och producentrollerna från varandra. Antalet nämnder och lokala organ minskar. De renodlade primärvårdsnämnderna minskade i antal, delvis som en följd av Ädelreformen. I knappt hälften av de landsting som fortfarande har lokala organ har dessa getts mer renodlade beställarfunktioner. Utskott-/delegationer kopplade till landstingsstyrelsen ökar i antal. Även här saknas en överblick över vilka förändringar som gjorts efter höstens val.

Kommunfullmäktige kan välja att i vissa nämnder (t.ex. utförarnämnder) sätta in experter i stället för förtroendevalda. I knappt hälften av landets landsting och i en femtedel av kommunerna har det införts eller planeras införas sådana expertstyrelser (Källa: SOU 1993:73 s. 74).

Sammanfattande för kommunernas och landstingens *organisation* är att den numera präglas av en ökande mångfald. Det finns fyra huvudmodeller för organisationen:

- den sektoriella (skolnämnder, fritidsnämnder m.m.)
- den territoriella (kommundelsnämnder, primärvårdsnämnder m. m.)
- den funktionella (beställarnämnder- utförarenheter m.m.)
- den målgruppsindelade (ungdomsnämnder, äldrenämnder m.m.).

Den första modellen är vanligast men tillämpas i minskande utsträckning. Det är främst de större kommuner och landsting som inför nya organisationsmodeller.

Beställar-utförarorganisation

En funktionell organisation i form av beställar-utförarnämnder infördes under förra mandatperioden i 50-tal kommuner. Ett antal kommuner som mer genomgående infört beställarnämnder har frångått dessa medan ett antal kommuner infört mer begränsade inslag, främst inom det tekniska området.

Tabell 4.4 Kommuner med beställarorganisation

	1993	1995
Hela organisationen	29	15
Delar av organisationen	21	65
Summa	50	80

Källa: Kommun-Aktuellt nr 1/93 och 12/95.

Detta sätt att organisera och styra verksamheten i kommunerna är föremål för en aktiv debatt och det redovisas såväl positiva erfarenheter som mer kritiska debattinlägg. En parlamentarisk utredning (Fi 1995:2) har därför tillkallas och utredningen skall bl.a. utvärdera konsekvenserna av organisatoriska förändringar och nya verksamhetsformer med avseende på bl.a. demokrati, effektivitet, kvalitet, fördelningen av kommunala nyttigheter och samhällsekonomiska konsekvenser (dir. 1994:151).

Kommundelsnämnder, områdesstyrelser och medborgarkontor

Kommundelsnämnder innebär att en politisk nämnd finns för ett visst geografiskt område där den har ansvar för verksamhet inom olika sektorer såsom skola, fritid, socialtjänst m.m.

Endast ett 20-tal kommuner har en mer eller mindre decentraliserad organisation via kommundelsnämnder eller områdesstyrelser. Av dessa har 14 en mer heltäckande kommundelsorganisation. Bland dem är Göteborg och det finns förslag om att även Stockholm skall inrätta en heltäckande organisation med stadsdelsnämnder. Nio kommuner har avvecklat sina kommundelsnämnder. Vart tredje landsting har valt att

decentralisera medelsfördelningen till lokala politiska organ, vilket delvis är en konsekvens av primärvårdsreformen.

Stadsdelsreformen i Göteborg har utvärderats av en forskargrupp vid Göteborgs universitet ledd av professor Jörgen Westerståhl. Enligt en rapport i februari år 1994 var det främsta syftet med stadsdelsreformen att stärka den kommunala demokratin. Medborgarundersökningar från åren 1989 och 1993 tyder emellertid inte på att några nämnvärda resultat uppnåtts på närdemokratins område. Positiva bedömningar görs dock vad gäller effektiviteten. Enligt bedömningar av medborgare och personal har dock skillnaderna mellan stadsdelar ökat påtagligt vad gäller servicenivån, servicens kvalitet/fördelning och förtroendet för politiker och förvaltning.

Enligt en enkät från våren 1992 har 69 kommuner skaffat sig särskilda *informationscentraler* där allmänheten får en överblick över kommunens verksamhet och en aktiv hjälp att söka och tolka aktuell information. Drygt tio kommuner har tagit ytterligare ett steg och infört *medborgarkontor* där statliga myndigheter, landsting och kommuner samverkar i varierande omfattning. Syftet med medborgarkontor är att på ett ställe kunna erbjuda medborgarna samhällsinformation och service på ett lättillgängligt sätt. En särskild lag (1994:686) finns om försöksverksamhet med medborgarkontor. Enligt denna lag kan en kommun få träffa avtal med statlig myndighet, en allmän försäkringskassa eller ett landsting om att åt dessa utföra sådana förvaltningsuppgifter som inte innebär myndighetsutövning.

4.4.2 Nya verksamhetsformer

När det gäller nya *verksamhetsformer* – som kan kombineras med ovanstående organisationsformer - tillämpas i viss utsträckning:

- entreprenader,
- resultatenheter, bolagisering och privatisering,
- verksamhet med ökat brukarinflytande.

Sammanfattningsvis har ett mindre antal kommuner (ca 8-10) under förra mandatperioden gjort så stora förändringar att det kan betecknas som ett systemskifte. I många kommuner är det dock fråga om mer stegvisa förändringar.

Entreprenader

Av kommunernas totala kostnader år 1990 gick 6 % till entreprenader om man räknar bort byggnads- och anläggningsentreprenader (Källa: Konkurrensverket, Kommunala tjänsteentreprenader, 1992:4). Variationerna är dock stora mellan kommunerna. Men även inom egenregiverksamheten köps tjänster, hyrs maskiner och görs inköp. I en studie av Svenska

Kommunförbundet (Externa resurser i kommunaltekniken, 1993) utgjorde andelen externa resurser i de tekniska verksamheterna ca 60 %.

I Svenska Kommunförbundets redovisning av kommunernas ekonomiska läge (februari 1994) anger 40 % av de svarande kommunerna att de ökat andelen privat produktion/entreprenad i någon verksamhet. Ökningen av andelen privat produktion under år 1993 beräknas motsvara drygt 3 500 sysselsatta.

De flesta kommuner har entreprenader inom den tekniska förvaltningen men spridningen är stor. Några har hela driftverksamheten på entreprenad, medan några har nästan all verksamhet i egen regi. När det gäller vård och omsorg är det en minoritet av kommunerna som har entreprenader. Nedan anges några ungefärliga rikssiffror:

- missbrukarvård	57 %
- barnomsorg	8 %
- skola	2 %
- äldreomsorg	4 %

Vissa entreprenader ges till den ideella sektorn. Drygt hälften av de kommunala fritidsanläggningarna drivs exempelvis av annan än kommunen.

En orsak till att entreprenadformen inte används mer är - enligt en studie av Marie Fridolf (Ds 1993:27) - att det saknas entreprenörer och konkurrens. Det kan dels gälla initialskedet då inga tjänsteföretag finns på marknaden. Men det kan också gälla mer långsiktigt, eftersom de leverantörer som inte väljs slås ut från marknaden och producentmonopol kan bildas. Kommunen vill inte heller låsa upp sig i fleråriga avtal, vilket entreprenörerna ofta kräver. Enligt studien uppger förtroendevalda att det kan vara en inskränkning att inte kunna påverka verksamheten annat än vid de tillfällen då avtalen förnyas. Från entreprenörssidan framhålls att lönsamheten ofta är dålig och att osäkerheten inför framtiden är stor eftersom spelreglerna snabbt kan ändras. Vid jämförelser med verksamhet i kommunal regi finns svårigheter att jämföra anbud, vilket medför att privat verksamhet kan framstå som dyrare. I vissa fall har också den egna verksamheten bedrivits så effektivt att någon ekonomisk vinst inte uppstår.

Resultatenheter

En *resultatenhet* är en enhet inom en förvaltning som helt eller till största delen är uppdrags/avgiftsfinansierad och vars tjänster köps av beställarnämnder, medborgarna eller andra förvaltningar. Det kan t.ex. vara ett daghem eller en lokalvårdsorganisation. Tre fjärdedelar av kommunerna och alla landsting har infört resultatenheter.

Enligt rapporten Alternativa produktionsformer i kommunal verksamhet (Ds 1993:27) ger införande av resultatenheter en bättre produktivitet. Men i en studie av Mats Didriksson och Niclas Mogensen (KEFU

1993:3) dras slutsatsen att det kan innebära betydande svårigheter att åstadkomma rätt styrsignaler och incitament via internkontrakt.

I en studie av Stefan Fölster (Sveriges systemskifte i fara, Industrins Utredningsinstitut) konstateras via ett antal fallstudier att införandet av resultatenheter gav en klar kostnadsförbättring jämfört med enheter med enbart budgetansvar.

Bolagisering

När det gäller *bolagisering* redovisar Lokaldemokratikommittén (utifrån en enkät från år 1992) att drygt hälften av kommunerna och tre fjärdedelar av landstingen under senare år har bolagiserat någon verksamhet eller planerar detta. I första hand gäller det lokaler, fastigheter och energi. Det främsta skälet till bolagisering uppges vara att verksamheten därigenom kommer att styras effektivare. En enkät av Svenska Kommunförbundet visar att 35 kommuner överförde verksamhet till kommunala bolag år 1993, främst inom det tekniska området.

Effekter av bolagisering jämfört med verksamhet i egen regi har studerats av Statskontoret (SOU 1993:48). Denna studie visade att organisationsformen – kommunal förvaltning eller kommunala aktiebolag – inte är avgörande för om verksamheten bedrivs effektivt.

Privatisering

Privatisering är ett begrepp som vanligen används när det är fråga om att överföra huvudmannaskapet för kommunal verksamhet till annan, t.ex. vid försäljning av ett kommunalt energibolag. Ca 30 % av kommunerna har sålt ut anläggningar eller verksamheter i början av 1990-talet. Det är framför allt bostadsfastigheter, industrifastigheter och energi eller fritidsanläggningar som har sålts ut (Källa: SOU 1993:90).

Marie Fridolf har i en studie (Ds 1993:27) via en enkät undersökt motiven till privatisering. Privatisering är främst ett sätt för kommunerna att frigöra kapital eller att göra sig av med artfrämmande verksamhet, t.ex. hotell. I vissa fall finns dock förväntningar om en effektivisering i samband med privatisering. En studie av Stefan Fölster (Sveriges systemskifte i fara, Industrins utredningsinstitut) visar också att många privatiseringar lett till kostnadsökningar för kommunen även om verksamheten i sig blivit mer effektiv. I de undersökta fallen har dock totalt sett avsevärda effektiviseringar gjorts.

Det har sedan länge funnits en viss valfrihet att välja t.ex. skola för sina barn. Nya former för större frihet att välja producent växer successivt fram. Medborgaren kan relativt fritt välja skola, daghem, hemtjänstassistenta m.m. Inom landstingen kan man fritt välja husläkare, sjukhus och annan vård och landstingsgränserna utgör inte något hinder.

Brukarinflytande kan också utövas via samråd, självförvaltningsorgan, opolitiska nämnder, villkorad delegation m.m. Civildepartementet har i rapporten Vi vill vara med och bestämma (Ds 1994:123) redovisat möjligheter och erfarenheter. Ett tjugotal kommuner har infört styrelser eller andra organ för brukare - främst inom skolan (se vidare avsnitt 5.2).

4.5 Kommunala företag ökar sin omsättning

Antalet kommunala bolag (med mer än 50 % kommunal ägarandel) har under 1970- och 1980-talen varit relativt konstant. År 1994 fanns det drygt 1 500 kommunala företag. Däremot har den ekonomiska omsättningen ökat markant i befintliga bolag - från 102 miljarder kronor år 1991 till 129 miljarder kronor år 1993. Av kommunernas totala verksamhet, uttryckt i kostnader, bedrevs år 1993 cirka 14 procent i företagsform. Företagen hade 48 860 anställda.

Den dominerande juridiska formen är aktiebolag, drygt 1 000 företag, men det finns även drygt 300 stiftelser. Det är främst inom olika tekniska verksamheter som el- och fjärrvärmeförsörjning, fastighetsförvaltning m.m. som kommunerna har företag. Drygt hälften av kommunerna har 2 till 4 bolag. Storstadskommunerna har ca 50 bolag i genomsnitt. De fastighetsförvaltande företagen svarar för nästan hälften av samtliga företag. Inom det sociala området, utbildningsområdet och vårdområdet förekommer kommunala företag mycket sparsamt.

Den bokförda balansslutningen verksamhetsåret 1993 var knappt 420 miljarder kronor. De kommunala företagen förvaltar tillgångar som inte sällan är större än kommunens egen. Företagen representerar sålunda ett väsentligt affärsmässigt åtagande för ägarna. De kommunala bolagen har nästan genomgående en låg soliditet (5-15 %). Det förekommer i viss utsträckning driftbidrag från kommunen till de kommunala företagen och det är vanligt att kommunen går i borgen för lån. Kommunala företag på obestånd avvecklas vanligen genom likvidation men tioalet bolag har de senaste åren avvecklats genom konkurs.

Omfattningen av den kommunala bolagsverksamheten framgår av tabellerna nedan. Vilande företag ingår ej.

Tabell 4.5 Den kommunala företags verksamhetens omfattning

Skr. 1994/95:220

	1990	1991	1992	1993	1994 ¹
Kommun	1 371	1 392	1 429	1 534	1 455
Landsting	76	86	102	107	112
Totalt	1 450	1 478	1 531	1 641	1 567

¹ Uppgifterna avser den 1 januari respektive år. För år 1994 avser mätningen den 31 december 1993.

Källa: SCB, Kommunernas finanser.

Av tabellen framgår att antalet kommunalägda bolag minskat med 79 under år 1993. Enligt en enkät av Kommun-Aktuellt har sedan den 1 januari 1994 minst 74 nya bolag bildats samtidigt som 28 bolag har avvecklats. Den väntade avregleringen av el-marknaden är en väsentlig orsak till bildandet av nya företag. Vissa bostadsföretag som bedrivits i stiftelseform har ombildats till aktieföretag med anledning av ny lagstiftning som träder i kraft vid årsskiftet.

En tredjedel av samtliga anställda sysslar med fastighetsförvaltning.

Tabell 4.6 Anställda per 1 oktober

Antal anställda	1992	1993	1994
Kommunikationer	5 966	5 592	4 461
Park, fritid och kultur	3 718	3 931	2 281
Energi, vatten och avfall	13 787	12 295	12 482
Fastighetsförvaltning	17 251	19 407	16 475
Övrigt	13 077	14 603	13 161
Totalt	53 799	55 828	48 860

Anm.: Uppgifterna avser den 1 januari respektive år. För år 1994 avser mätningen den 31 december 1993.

Källa: SCB - Kommunernas finanser.

De kommunala företagens ekonomi redovisas numera i ett koncernbokslut för varje kommun. Statsmakterna har beslutat att insynen i de kommunala bolagens verksamhet skall förbättras. I princip samma insynsregler gäller för bolagen som för annan kommunal verksamhet (se vidare bilaga 1).

4.6 Antalet anställda minskar

Antalet anställda i kommuner och landsting ökade under 1980-talet med ca 15 000 personer per år i genomsnitt. I kommunerna var ökningen ca 10 000 personer och år.

Antalet anställda i kommuner och landsting har under 1990-talet sjunkit med 111 000 och är i dag ca 1 037 000.

Tabell 4.7 Antal anställda i kommuner respektive landsting

Skr. 1994/95:220

1 000-tal	1990	1991	1992	1993	1994
Kommuner ¹	713	710	748	726	734
Landsting ²	435	424	340	319	303
Totalt	1 148	1 134	1 088	1 045	1 037

¹ Exkl. tjänstlediga och beredskapsavtalet.

² Inkl. timavlönade/tjänstlediga.

Källa: Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet.

Ökningen år 1992 för kommunerna beror på att kommunerna övertagit uppgifter från landstingen i samband med ÅDEL-reformen 1992. Räkningar bort dessa huvudmannaskapsförändringar har minskningen år 1991 varit ca 1 500 årsarbetskrafter och år 1992 ca 15 000 årsarbetskrafter.

Under år 1994 ökade antalet anställda i kommunerna. Ökningen beror bl.a. på att omkring 4 000 anställda inom omsorgen för psykiskt utvecklingsstörda överförts från landstingen och att kommunerna enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade anställt drygt 4 000 personliga assistenter och anhörigvårdare. Omkring 1 000 personer överfördes under år 1994 till bolag eller andra privata alternativ. Om hänsyn tas till verksamhetsförändringar samt att kommunerna ökat sina tillfälligt anställda (timavlönade) har antalet fasta arbetstillfällen minskat med 3 000-5 000 under år 1995.

I kommunerna har de största relativa minskningarna år 1993 gjorts beträffande dagbarnvårdare, barnskötare, kommunalarbetare och städpersonal. Det är främst storstadskommuner som minskat sin personal, medan flera landsortskommuner ökat personalen. Det är stora skillnader i personaltäthet mellan kommunerna – små kommuner har flest årsarbetare per invånare. Spridningen i personaltätheten är år 1993 mellan ca 38 och 105 årsarbetare per 1 000 invånare och anses i första hand bero på verksamhetens omfattning och kvalitet även om andra faktorer kan spela in.

Kommunerna svarade under hösten 1993 för 40 % av platserna (60 000) i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder (beredskapsarbete, utbildningsvikariat, arbetslivsutveckling och ungdomspraktik). Beredskapsarbetena har minskat under år 1993, utbildningsvikariat och ALU-platser har ökat och antalet ungdomspraktikantplatser har varit i stort sett oförändrat.

I landstingen har antalet anställda minskat sedan 1990. Hänsyn måste dock tas till huvudmannaskapsförändringar (bl.a. överföring av lärare från staten år 1991 och överföring av vårdanställda till kommunerna år 1992). Med hänsyn taget till dessa är minskningen år 1991 och år 1992 ca 30 000 anställda. Under år 1993 har antalet anställda minskat med ytterligare 21 000 personer, varav 4 000 beror på huvudmannaskapsförändringar. År 1994 var minskningen 16 000 varav hälften beror på huvudmannaskapsförändringar. Andelen kvinnor är drygt 80 %. Personal-tätheten varierar i landstingen inte lika mycket som i kommunerna. Flertalet landsting har mellan 60 och 80 anställda per 1 000 invånare.

5.1 Kommunal demokrati i utveckling

Kommunen är en obligatorisk gemenskap vars verksamhet syftar till att gagna dess medlemmar. Med medlemskapet följer rättigheter och skyldigheter. Rätten att delta i kommunala val och folkomröstningar, rätten att behandlas lika med andra kommunmedlemmar, att kunna överklaga beslut och att få insyn i verksamheten är grundläggande liksom skyldigheten att betala skatt. Kommunerna skall via demokratiska processer fånga upp och förverkliga medborgarnas önskemål och krav inom ramen för den kompetens de givits av statsmakterna.

Något entydigt sätt att mäta eller värdera den lokala demokratin finns inte. Det finns dock fog för att hävda att de grundläggande demokratiska kraven tillgodoses väl. Men det finns också redovisat olika problem, vilket flera forskare pekat på. Exempel på slutsatser som framförts är att representativiteten är dålig för vissa grupper, deltagandet i den politiska processen minskar, nya former för inflytande efterfrågas och allmänhetens förtroende för sina förtroendevalda är enligt attitydundersökningar lågt.

Några av de problem som uppmärksammas kan påverkas via lagstiftning men andra hör i första hand samman med de problem som de politiska partierna har med representativitet, förankring och medborgarkontakt.

Det pågår ett omfattande forskningsprogram om offentlig verksamhet i ett medborgar- och demokratiperspektiv (se vidare avsnitt 7). Någon entydig och sammanfattande bild av hur tillståndet är för den lokala demokratin är svår att göra - mätmetoder och angreppssätt rymmer ett visst mått av bedömningar. Att belysa läget för ett visst verksamhetsår måste därför ske genom att vissa indikatorer och utvärderingar redovisas och genom att spegla något av den debatt som kontinuerligt förs.

Lokaldemokratikommittén avslutade sitt arbete i december 1993 och redovisade då sitt huvudbetänkande Lokal demokrati i utveckling (SOU 1993:90). Enligt kommitténs bedömning har förutsättningarna för den lokala demokratin förändrats på senare år. Medborgarnas attityder till det politiska systemet har blivit mer negativa, medan attityden till den kommunala servicen är långt mer positiv. Krav ställs på en direkt kommunikation mellan medborgarna och deras valda ombud, större öppenhet och bättre insynsmöjligheter i förvaltningen liksom bättre möjligheter till att direkt påverka både politik och kommunal service. Eftersom medborgarna i ökad utsträckning väljer mer direkta former för påverkan på den kommunala verksamheten, är det enligt kommittén naturligt att det skapas nya former för inflytande i denna riktning.

Regeringen har nyligen tillsatt en kommitté som bl.a. skall belysa medborgarnas förändrade organisationsmönster och analysera förändringen i ett demokratiskt perspektiv.

Valdeltagandet i kommunvalet år 1994 sjönk med 1 procent jämfört med år 1991 och är nu 83,1 %. I sju försökskommuner provades ett nytt system för personval. Erfarenheterna av detta utvärderas, men enligt preliminära uppgifter har ca 20 % av väljarna utnyttjat möjligheten att kryssa för namnet på den kandidat som man vill ha vald. I dessa sju kommuner är det sex personer som tagit sig in i fullmäktige med hjälp av kryss i personvalet. I något fall har den personen inte varit beredd att inta sin plats i fullmäktige.

Minskningen av antalet nämnder har medfört att antalet förtroendeuppdrag (inkl. ersättare) minskade under förra valperioden med 7 800 (ca 10 %). Preliminära uppgifter tyder på en mindre minskning denna mandatperiod. Analys från det senaste valet saknas ännu. Antalet kommunfullmäktigesammanträden har också minskat genom kommunalagens möjligheter till delegering av ärenden från fullmäktige. Materialet för landstingen är knapphändigt men antalet ledamöter har också minskat under de två senaste valperioderna.

Antalet uppdrag per förtroendevald ökade efter valet år 1991 från 1,4 till drygt 1,5. Motsvarande uppgifter för år 1995 finns ej tillgängliga. Antalet politiker (förtroendevalda med kommunala uppdrag) per 1 000 invånare varierar mellan kommunerna från ca 2 till över 10. Små kommuner har fler politiker per invånare än större. Kommuner med beställar/utförarorganisation har färre politiker per invånare och kommuner med kommundelsorganisation har fler politiker per invånare.

Ca en tredjedel av fullmäktigeledamöterna på såväl kommunal- som landstingsnivån lämnar sina uppdrag mellan två val. Antalet heltidsengagerade politiker i primärkommunerna under förra valperioden var ca 550 i kommuner och ca 140 i landsting. I 10 kommuner – de flesta små – saknades heltidsengagerade. Uppgifter för år 1995 saknas men enligt en undersökning av Svenska Kommunförbundet arbetar kommunstyrelsens ordförande full tid i alla utom åtta kommuner.

De förtroendevaldas representativitet

De valda politikerna avviker i vissa avseenden från väljarkåren. Det finns enligt olika undersökningar - som Lokaldemokratikommittén redovisat - en underrepresentativitet för ungdomar, kvinnor, privatanställda och invandrare bland de förtroendevalda (gäller mandatperioden 1991-1994). Bland heltidsengagerade kommunpolitiker var andelen kvinnor t.ex. 22 %. Andelen utländska medborgare i kommun- och landstingsfullmäktige var ca 0,6 %. Ca 2 % av ledamöterna i landstingsfullmäktige är under 30 år. Undersökningar visar att kvinnor, arbetare och invandrare under de senaste 10 åren något förbättrat sin position i de politiskt valda församlingarna medan unga har fått en sämre position. Kvinnorepresentationen ökade i fullmäktigeförsamlingarna efter det senaste valet från 33,9 % (1991) till 41,3 % (1994). Andelen kvinnliga nämndordförande

har ökat från 24 % (1991) till 29 % (1994). I kommunstyrelsen är det dock bara 16 % av ordförandena som är kvinnor.

Skr. 1994/95:220

5.2 Medborgarnas påverkansmöjligheter

Vissa tidigare utredningar (Maktutredningen och Storstadsutredningen) har pekat på att det är svårt för enskilda och grupper att i vissa sammanhang påverka den offentliga verksamheten och att stora skillnader finns mellan olika grupper (arbetare, ungdomar, kvinnor m.fl.). Svenska Kommunförbundets attitydundersökning från år 1993 visar på att medborgaren fortfarande upplever det svårt att påverka t.ex. sjukvård, barn tillsyn och skola.

Lokaldemokratikommittén har redovisat många olika initiativ till vidgat brukarinflytande som tagits på senare tid och i olika former. Det gäller t.ex. förvaltningsråd i skolor, brukarråd vid barnstugor, självförvaltningsråd i kommundelar m.m. Ett 40-tal kommuner och några landsting har infört någon form av brukarråd med representanter för brukare och personalen. Men kommittén pekar också på att det finns en tveksamhet från anställda och fackliga företrädare genom att brukare kan få för stort inflytande över verksamheten. Många förtroendevalda känner också osäkerhet när det gäller avvägningen mellan den representativa demokratin och mer direkta inflytandeformer.

Statskontoret pekar i en rapport, Konsekvenser av valmöjligheter inom skola, barnomsorg och primärvård (SOU 1993:47), på att möjligheterna att kunna välja skola, daghem m.m. ger brukare ett visst inflytande via de styrsignaler de ger. Enligt Statskontoret väljer brukarna aktivt - tjänsteproducent i växande utsträckning. Men valmöjligheterna är i dag ofta begränsade genom att det finns få alternativ att välja på. När det gäller de grundläggande reglerna för verksamheten - som ofta läggs fast i lag, förordning eller avtal, ger kundvalssystemet inte heller direkta påverkansmöjligheter. Ökade valmöjligheter bör enligt Statskontoret också kombineras med en bättre och mer objektiv information om tjänsternas innehåll och kvalitet som ger brukaren möjlighet att välja utifrån egna värderingar.

Kommunala folkomröstningar

Institutet kommunala folkomröstningar har använts ytterst sparsamt. En undersökning som redovisades i betänkandet Att inhämta synpunkter från medborgarna (SOU 1993:72) redovisade endast 25 fall under de senaste 15 åren. Av dessa gällde 14 kommunindelning/gränsreglering. Andra frågor som underställts omröstning var brobygge, kollektivtrafik, vägsträckning, flyktmottagning, systembutik m.m. I flertalet fall var det fråga om folkomröstningar men i några fall opinionsundersökningar i annan

heltäckande form. Närmare hälften av kommunerna använder dock andra typer av service- eller attitydundersökningar för att styra sin verksamhet.

Genom en ändring i kommunallagen kan kommun- och landstingsmedlemmar genom folkinitiativ väcka fråga i fullmäktige om hållande av folkomröstning. Lagändringen gäller från den 1 juli 1994, men uppföljning har inte gjorts. Enligt underhandsuppgifter har dock sådana folkinitiativ kommit till stånd och i samband med höstens val har flera folkomröstningar hållits.

5.3 Insynen i den kommunala verksamheten

Insynen i den kommunala verksamheten är en hörnpelare i de kommunala demokratin. Den främjar den allmänna debatten, underlättar kontroll av offentlig myndighetsutövning, ger medborgarna den information som behövs för att kunna påverka utvecklingen och skapar förutsättningar för kontroll av att allmänna medel används effektivt och att lagar och regler efterlevs.

Insynen garanteras av vissa regler, bl.a. kommunallagens regler om offentliga fullmäktigemöten, årsredovisning, öppet anslående av vissa handlingar på anslagstavla m.m. Vidare garanteras insyn genom offentlighetsprincipen i Tryckfrihetsförordningen, meddelarprincipen enligt Yttrandefrihetsgrundlagen och partsinsyn via förvaltningslagen. Dessa regler kan sägas garantera medborgaren en miniminivå av information och insyn. En fungerande demokrati kräver dock en väsentligt större insyn genom att förtroendevalda och tjänstemän aktivt skapar insynsformer för olika verksamheter som är anpassade till medborgarnas önskemål. En praktiskt fungerande insyn kräver också en öppen attityd hos förtroendevalda och tjänstemän, en kompetent massmedieabevakning och aktiva politiska partier.

Under år 1994 var insynen i den kommunala verksamheten föremål för en omfattande debatt. Ett flertal kritiska debattörer menade att nya och mer marknadsliknande verksamhetsformer i den kommunala verksamheten innebar minskade insynsmöjligheter. Vidare fokuserades debatten på de problem som uppkommer i tider då stora besparingar måste göras – det är svårt att driva en kraftfull besparingspolitik samtidigt som höga krav på öppenhet och delaktighet tillgodoses. Slutligen redovisades ett antal fall där påstådda överträdelser gjorts mot de regler som finns – framför allt olika slag av inskränkningar av anställdas yttrande- och meddelarfrihet.

Regeringen redovisade i propositionen Lokal demokrati (prop. 1993/94:188) några åtgärder som också riksdagen godtog. Ett förslag var att fullmäktige kan besluta om att tillåta öppna nämndsammanträden, ett annat var att insynen i de kommunala bolagen stärktes genom bestämmelser som innebär att offentlighetsprincipen skall tillämpas även i dessa. Ett tredje var ett tydliggörande av att nämnderna är ansvariga även för verksamhet som bedrivs i entreprenadform och att lämpliga insynsformer i

sådana fall bör tillskapas. Vidare redovisade regeringen att insatser skulle göras för att förbättra informationen om gällande regelverk och ett sådant arbete har därefter påbörjats.

Konstitutionsutskottet redovisade i behandlingen av propositionen om lokal demokrati (bet. 1993/94:KU40 s. 43) att ytterligare insatser behövdes för att tillgodoses allmänhetens insyn i entreprenadverksamhet. Regeringen har därefter gett en parlamentarisk utredning i uppgift att utarbeta förslag som utvecklar och stärker medborgarnas möjligheter till inflytande över den kommunala verksamheten. Särskild uppmärksamhet bör ägnas frågor rörande insyn i och kontroll av kommunal verksamhet som bedrivs på entreprenad (dir. 1994:151). I detta arbete kommer en uppföljning att göras av hur offentlighetsprincipen och yttrandefriheten tillämpas i kommuner och landsting.

6 Internationellt samarbete

Intresset bland kommuner och landsting för internationella frågor har ökat. Orsaken till detta är dels utvecklingen i Östeuropa, dels Sveriges medlemskap i EU. Möjligheten att kunna delta i de utvecklingsprojekt som finansieras av EU bedöms vara viktig. Ett antal kommuner har, i samarbete med varandra, öppnat informationskontor i Bryssel. Politiska företrädare för kommuner och landsting ingår i EU:s regionala kommitté.

Kommunernas och landstingens ökade internationella kontakter utgörs av vänortssamarbete och gränssamarbete men även av tjänsteexport. Många kommuner har skaffat sig vänorter i Östeuropa och det har också inletts ett utvidgat vänortssamarbete finansierat av Beredningen för internationellt tekniskt- ekonomiskt samarbete (BITS) i samverkan med Svenska Kommunförbundet.

Det förekommer ett omfattande vänortssamarbete och hjälparbete mellan å ena sidan svenska kommuner och landsting, å andra sidan kommuner och regionala organ i främst Baltikum och Polen. Enligt en undersökning av Lokaldemokratikommittén år 1993 hade 44 kommuner och 15 landsting lämnat internationell katastrofhjälp eller annat humanitärt bistånd till i första hand Baltikum och Polen. Exempelvis sänds sjukvårds- och kontorsmaterial över till dessa länder.

Polen och inte minst de baltiska staterna har vänt sig till Sverige och svenska kommuner för att få den hjälp de behöver med uppbyggnad av näringsliv och en ny demokratisk samhällsstruktur. Detta har medfört att de svenska kommunernas och landstingens utländska kontakter har ökat. Ett utökat vänortssamarbete sker med viss finansiering från BITS och ett 90-tal projekt är under utveckling.

En utvärdering som gjorts på uppdrag av BITS visar att drygt 14 miljoner kronor under åren 1991-1993 slussats via dessa samarbetsprojekt och att det sker effektivt. Kontakterna stärker de demokratiska attityderna och man förmedlar kunnande om demokratiskt självstyre såväl som kunskaper om specifika kommunala verksamheter. I december 1993 beslöt BITS att

ge 10 miljoner kronor till vänortssamarbete i Baltikum, 5 miljoner kronor till kommuner i norra Polen och 3 miljoner kronor till nordvästra Ryssland.

En viktig fråga i det nordiska och europeiska samarbetet gäller möjligheten för kommuner, landsting och regionala statliga organ att samarbeta över riksgränserna. En överenskommelse finns sedan år 1977 mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om kommunalt samarbete över riksgränserna. En europeisk ramkonvention finns också om lokala och regionala organs riksgränssamarbete.

Under de senaste tio åren har ett antal gränsregioner organiserats som en del av Nordiska ministerrådets verksamhet. Sedan början av 1980-talet finns samarbete i sju gränsregioner. En kartläggning av svenska kommuners, landstings och länsstyrelserns pågående och planerade samarbete över riksgränserna har gjorts (Ds 1994:43). Olika former för gränsregionalt samarbete finns också inom EU vilka redovisas i Gränsregionala samarbetsformer i Europa (Ds 1993:86).

Sedan lagen om kommunal tjänsteexport trädde i kraft 1 januari 1987 har ett mindre antal ansökningar om dispens kommit in till regeringen och samtliga har beviljats. Det gäller tjänster inom VA-området, fjärrvärme, ADB, hälso- och sjukvård, energihushållning m.m. Enligt en enkät av Lokaldemokratikommittén (1993) svarade 19 kommuner att de var engagerade i tjänsteexport och 20 kommuner hade planer på detta. Projekten gäller främst tjänster avseende vatten, avlopp och avfall, räddningstjänst, energihushållning, fjärrvärme, ADB och hälso- och sjukvård.

Inom Europarådet finns en organisation för kommunalt samarbete som benämns Congress of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE). Organisationen har inom Europarådet samma status som parlamentarikerförsamlingen och Ministerkommittén. En särskild ämbetsmannakommitté under Ministerkommittén för kommunala och regionala myndigheter (CDLR) behandlar frågor som lokala folkomröstningar, insyn och öppenhet i kommunal verksamhet, subsidiaritetsprincipens tillämpning, kommunal indelning, kvalitets- och resultatmätt, ekonomisk styrning m.m. Kommittén har utgivit ett antal översikter över den kommunala organisationen och verksamheten i flertalet av Europarådets medlemsstater. Vidare har kommittén medverkat i samarbetet för bistånd till utvecklingen av den lokala demokratin i Central- och Östeuropa. En särskild expertkommitté behandlar frågor om kommunalt och regionalt samarbete över riksgränser. Sverige deltar i detta arbete.

Samarbetet inom EU

Regionkommittén inom EU har 222 ledamöter och är ett organ som bereds tillfälle att yttra sig över förslag som utarbetas av Kommissionen eller Ministerrådet och som berör den regionala och lokala förvaltningen. Regionkommittén kan också yttra sig på eget initiativ men någon egen beslutanderätt har den ej. Kommittén har bl.a. utskott för ekonomisk utveckling, jordbruk och fiske, kommunikationer, tätortsfrågor, miljöfrå-

gor, kultur och ungdom, socialpolitik m.m. EU:s ministerråd har på förslag av regeringen och efter nominering av de båda kommunförbunden utsett 12 ordinarie ledamöter och 12 ersättare som Sveriges representanter i EU:s regionala kommitté. Representanterna utgörs av aktiva politiker från hela landet. De är valda på fyra år.

EU-kommissionen har efter förslag från Sverige den 22 mars 1995 fastställt fördelningen på de olika medel från strukturfonderna samt den geografiska avgränsningen av målen 2 och 5b. Medelsfördelningen framgår av följande tabell och avser perioden 1995-1999 i miljoner ecu.

Tabell 6.1 Fördelning av strukturfondsmedel

Mål	Område	Antal kommuner	Bidrag (mecu)
Mål2	Främja utvecklingen i regioner med industriell tillbakagång	39	160
Mål3	Bekämpa långvarig arbetslöshet och ungdomsarbetslöshet	*	520
Mål4	Underlätta anpassning av arbetstagare till nya produktionssystem	*	
Mål5a	Anpassa jordbruksstrukturen	*	208
Mål5b	Landsbygdsutveckling	48	138
Mål6	Glesbygdsutveckling	43	280

* Horisontella mål som i princip saknar geografisk avgränsning och därmed kommer att omfatta många kommuner.

Anm.: Bidraget är EU:s maximala bidrag. Förutsätter medfinansiering på mellan 50-75 %.

Regeringen kommer inom kort att överlämna strukturfondsprogram för målen 3,4 och 6 till kommissionen. Vad gäller målen 2 och 5b pågår programarbetet i de sammanlagt 10 regionerna. Dessa program väntas bli överlämnade till kommissionen i maj/juni.

Flera kommuner söker också pengar direkt hos EU tillsammans med andra länder. Uppvidinge kommun söker t.ex. tillsammans med parter i åtta andra nationer pengar för att använda datateknik och teleteknik bl.a. för att bygga upp lokala medborgarkontor. Det finns också pengar att söka i t.ex. EU:s miljöfond LIFE. Stockholm och Ronneby kommuner deltar i flera projekt inom ramen för det fjärde ramprogrammet om forskning. Ett delprogram är t.ex. Interchange of Data between Administrations (IDA) som syftar till att utveckla system och datakommunikation för ett informationsutbyte mellan förvaltningar i Europa. Ett av delprojekten syftar till att utveckla elektronisk upphandling.

Det är bara ett tiotal av EU:s direktiv som anses ha mer direkt betydelse för kommunerna. Men det finns många frågor som mer indirekt berör kommunerna i olika egenskaper.

För perioden 1994-1999 har EUs ministerråd beslutat att avsätta 9 % av den totala budgeten för strukturfonderna till 13 gemenskapsinitiativ. I de svenska medlemsförhandlingarna avsattes 216 miljoner kronor för gemenskapsinitiativ. Ett av dessa initiativområden är INTERREG II. EU-kommissionen förbereder en ändrad indelning av stödberättigade regioner inom ramen för INTERREG-programmet. Under våren avgörs vilka

gränssamarbeten som får INTERREG-status. För Sverige och Finland kan det finnas bidrag för sådana regioner i storleksordningen 150 miljoner kronor. Ett annat initiativområde som kan beröra Sverige är LEADER som avser landsbygdsutveckling. Även för dessa projekt gäller medfinansiering om minst 50 procent. Först mot slutet av år 1995 kan man räkna med att initiativprogrammen är klara och beslutade. Dessa program skiljer sig från strukturfondernas på så sätt att de söks direkt av berörda kommuner och regioner och beslutas av kommissionen.

För perioden 1994-1999 har 1 % av strukturfondsmedlen avsatts till pilotprojekt och nätverk. Det övergripande syftet är att öka kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan medlemsländerna. Ett av dessa program är Programme for Local and Regional Authorities in Europe (PACTE) för utbyte av erfarenheter och know-how mellan regioner och kommuner. Ett annat är European City Cooperation Scheme (ECOS) som ger möjlighet att samarbeta med kommuner i Central- och Östeuropa.

Ett trepartsorgan inom EU förbereder frågor på arbetsmarknadsområdet mellan europeiska socialfondskommittén, kommittén för arbetskraftens rörlighet och kommittén för arbetsmiljöfrågor. Kommunförbundet är representerade i detta arbete.

Inom utbildningsområdet är EU:s nya utbildningsprogram Sokrates och Leonardo da Vinci av intresse för kommuner och landsting. Sokrates är programmet för skolor och högre utbildning. Leonardo är programmet för kompetenshöjning inom yrkesutbildningen. Konferenser har under våren 1995 anordnats för politiker och ledande tjänstemän i kommuner och landsting. Stöd kan ges till samarbete mellan skolor och samarbetet kan gälla tvärvetenskapliga projekt, språkträning och ungdomsutbyten.

Det vänortssamarbete som sedan länge finns mellan många svenska kommuner och kommuner i utlandet kan nu stödjas genom European Twinning Grants Scheme som stöder vänortsförbindelser och också kan ge bidrag till sådan verksamhet. Svenska Kommunförbundet är kontaktorganisation i Sverige.

7 Forskning om kommuners och landstings verksamhet

Två stora kommunalforskningsprogram har genomförts sedan mitten av 1960-talet och ett tredje startade år 1991. Det tredje programmet, Demokrati i förändring, kommer att studera hur förändringar i omvärlden påverkar kommunerna. Den kommunala verksamheten har ett ökat omvärldsberoende genom en mer marknadsorienterad offentlig förvaltning, med verksamhet som produceras och styrs på många olika sätt, samt genom att vissa internationella frågor påverkar kommunerna.

I 1990 års forskningspolitiska proposition (prop. 1991/92:16, bet. 1991/92:FiU4, rskr. 1991/92:14) lade regeringen fast ett program för grundläggande forskning om den offentliga sektorns ledning, styrning, organisation och utvärdering. Staten skulle svara för finansieringen av

grundforskningen om offentlig sektor. Kommun- och landstingsförbunden för den mer tillämpade forskningen. Riksdagens beslut blev att två centra för forskning om offentlig sektor inrättades i Stockholm respektive Göteborg. Vidare fick Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet (HSFR) medel för att finansiera dels ett statsvetenskapligt dels ett företagsekonomiskt disciplinprogram.

Det statsvetenskapliga disciplinprogramet, som stöds av HSFR, är programmet "Demokrati i förändring - svenska kommuner och landsting i det lokala välfärdssamhället". Detta program drivs i samarbete med samtliga universitets statsvetenskapliga institutioner och leds av professor Gunnel Gustafsson vid Umeå universitet. Ett tjugotal forskare och doktorander deltar. Två övergripande frågeställningar ligger till grund för arbetet - hur ser den faktiska kompetensfördelningen ut i det politiska systemet och hur fångar olika välfärdssystem upp medborgarnas önskemål och preferenser?

Arbetet inom programmet "Demokrati i förändring" drivs i fem projekt - kvinnors organisering och inflytande i lokalsamhället, transnationalisering och lokal autonomi, medborgarna och politikerna, lokalsamhällets förvaltning samt välfärdens lokala produktion och fördelning. I boken Demokrati i förändring - svenska kommuner och landsting i det lokala välfärdssamhället (Gunnel Gustafsson red.) presenteras programmets uppläggning och innehåll. Ett större antal studier pågår och preliminära resultat från några projekt har redovisats.

Det företagsekonomiska dicitplinprogrammet rörande offentlig sektor har startats med forskare från Lund, Göteborg, Umeå och Stockholm. Flera av studierna rör styrning av kommunal verksamhet. Bl.a. kommer ett projekt att djupstudera införandet av marknadsmekanismer i den kommunala verksamheten och olika sätt att bygga upp beställarfunktionen. Ett annat projekt kommer att studera den kommunala redovisningen med avseende på nya tankar om affärsmässighet m.m.

Det ena av de båda forskningscentra, SCORE (Stockholm Center for Organisational Research), är ett samarbete mellan Handelshögskolan i Stockholm och Stockholms universitet. Uppgiften är att bedriva mångvetenskaplig grundforskning om den offentliga sektorns ledning, styrning, organisation och utvärdering. Här forskas i grundläggande teorier om t.ex. omvandlingen av samhällsinstitutioner under påverkan av marknadsmodeller och internationalisering.

Det andra centret är knutet till Göteborgs universitet. Uppgiften är att initiera och stödja mångvetenskaplig grundforskning om den offentliga sektorns ledning, styrning, organisation, finansiering och utvärdering - särskilt på lokal och regional nivå. För närvarande drivs bl.a. projekt om kommunal besparings- och förnyelsepolitik, produktivitet och effektivitet samt medborgarnas inställning till att betala för kommunal service.

Tillsammans med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet har Civildepartementet givit stöd till högskolan i Örebro i syfte att till skapa en mötesplats (NOVEMUS) mellan forskare och praktiskt verk-samma aktörer kring förnyelsearbetet i den offentliga verksamheten. Verksamheten bedrivs genom ett samspel mellan utbildning/kursverksam-

het och forskning. Vidare kan man fungera som samtalspartner för lokala projekt i kommuner och göra utvärderingar som beställs av kommuner. Yrkesverksamma kan också erbjudas gästforskarplatser under några månader. Forskningen fokuseras främst på hur olika organisatoriska modeller – t.ex. privatisering, målstyrning, beställarsystem, sektorssamverkan och brukarinflytande – påverkar demokrati, kreativitet och effektivitet.

Forskning om kommunal ekonomi och organisation bedrivs också genom samverkansavtal med kommuner och landsting på flera ställen i landet. Det gäller t.ex. Kommunforskning i Västsverige – KFi, (Göteborgs universitet), Kommunal Ekonomisk Forskning och Utbildning – KEFU, (Lunds universitet), Institutet för Kommunal Ekonomi – IKE, (Stockholms universitet).

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet har kraftigt ökat sina forsknings- och utvecklingsinsatser. Svenska Kommunförbundet har inrättat ett särskilt FoU-råd och man har sedan år 1991 avsatt ca 10 miljoner kronor per år till FoU-projekt. Inom ramen för detta har de senaste åren initierats ett trettiotal forskningsprojekt varav merparten är universitetsbaserad forskning. Forskningsprogram om kommunalt självstyre, konsekvenser av omstruktureringar och kommunala miljöinsatser har redan eller kommer inom kort att initieras. Därutöver har vissa kommuner egna forskningsprojekt i samverkan med universitet/institut.

Landstingsförbundet har sedan år 1991 avsatt ca 10 miljoner kronor per år för forskning rörande bl.a. folkhälsofrågor, effektivitet och resultatuppföljning, länsdemokrati och regional utveckling samt rehabiliteringsfrågor. Dessutom har de olika landstingen avsatt medel för egna forskningsinsatser. Landstingsförbundet har initierat forskning på två nya områden – vård och ledarskap. Många landsting bygger också upp särskilda FoU-organ samtidigt som ansvaret för det verksamhetsnära FoU-arbetet decentraliseras till landstingens många enheter. En inventering pågår med syfte att kunna redovisa landstingens FoU i den offentliga statistiken.

Forskningsverksamhet bedrivs också av Institutet för framtidsstudier och Expertgruppen för studier om offentlig ekonomi (ESO) som är knutet till Finansdepartementet.

Civilministern beslutade i juni 1991 att inrätta en arbetsgrupp för samverkan mellan stat och kommun i forskningsfrågor. Vidare har en referensgrupp av forskare knutits till Civildepartementet. Till arbetsgruppens uppgift hör bl.a. att följa upp forskningsprojekt och informera om forskningsresultaten. Arbetsgruppen har arrangerat konferenser om forskning i offentlig sektor, givit ut en antologi "Forskning om den offentliga sektorn" och ger löpande ut informationsskrifter. Regeringen redovisade i den forskningspolitiska propositionen år 1993 (prop. 1992/93:170) riktlinjer för det fortsatta arbetet. I denna proposition föreslås att forskningen om den offentliga sektorn ges fortsatt hög prioritet.

Nedan redovisas kortfattat vissa beslut som statsmakterna fattat efter den 1 januari 1994 och som rör kommuner och landsting. Endast beslut av mer allmänt intresse och som direkt berör den kommunala sektorn redovisas. Vissa beslut som tidigare fattats men som trätt i kraft den 1 januari 1994 eller senare redovisas också. I några fall pågår riksdagsbehandling av regeringens propositioner.

Kommunallag, kommunalförbundslag, vallag

Välperioden har förlängts från tre till fyra år (1994:1469).

Personval har 1994 genomförts på försök i sju kommuner – Helsingborg, Linköping, Solna, Vaggeryd, Vänersborg, Östersund och Övertorneå (prop. 1993/94:129, bet. 1993/94:KU23, rskr. 1993/93:232). Personval innebär att väljarna kan kryssa för ett namn på det valda partiets valsedel. För att påverka valet måste minst 5 % av partiets väljare ha kryssat för samma namn. En kommitté (dir. 1995:7) följer upp försöksverksamheten. Verksamheten är tänkt att bli permanent i samtliga allmänna val 1988.

Riksdagen har *godkänt Europarådets konvention* om utlänningars delaktighet i samhällslivet på kommunal nivå (prop. 1992/93:104, bet. 1992/93:KU13, rskr. 1992/93:64). Konventionen syftar till att lägga fast vissa grundläggande krav på juridisk likabehandling, utövandet av utlänningars politiska rättigheter och institutionella åtgärder som kan underlätta invandrades deltagande i det offentliga livet på lokal nivå.

Genom propositionen om *Lokal demokrati* (prop. 1993/94:188, bet. 1993/94:KU40, rskr. 1993/94:379) har ett antal ändringar i kommunallagen genomförts. Dessa innebär sammanfattningsvis att:

- nämndernas verksamhetsansvar enligt kommunallagen skall omfatta även sådan verksamhet som nämnden lämnar över till annan på entreprenad,
- när kommuner och landsting överlämnar en kommunal uppgift till någon annan än ett helägt kommunalt företag så skall de tillförsäkra sig möjligheter att kontrollera och följa upp verksamheten,
- fullmäktige ges rätt att återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i en nämnd vid ett majoritetsskifte under en mandatperiod
- vissa särregler i kommunallagen om Stockholms kommun tas bort,
- röstberättigade kommun och landstingsmedlemmar kan genom folkinitiativ väcka fråga i fullmäktige om folkomröstning i en viss fråga,
- fullmäktige ges rätt att medge nämnd att hålla offentliga nämndsammanträden,
- jävsreglerna för dubbla engagemang i en nämnd och ett kommunalt företag skärps och regler om verkan av jäv införs,

- personalföreträdare får inte rätt att närvara i nämnd när ärenden handläggs som avser beställning eller upphandling av varor och tjänster,
- fullmäktige får besluta att driften av en viss institution eller anläggning av en nämnd får överlämnas till ett självförvaltningsorgan,
- en grundläggande regel om rätt för kommuner och landsting att ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter tas in i kommunallagen. Kommunallagen kompletteras med en regel om att kommuner och landsting vid avgiftssättning skall tillämpa den s.k. självkostnadsprincipen,
- ett internt erbjudande i en kommunal upphandling ur sekretessynpunkt skall behandlas på samma sätt som anbud från utomstående.

Lagändringarna har trätt i kraft den 1 juli 1994. Lagändringen i sekretesslagen har trätt i kraft 1 januari 1995. Riksdagen gav också regeringen tillkänna att en utredning avseende uppföljning av förnyelsearbetet borde komma tillstånd varvid bl.a. åtgärder för att öka insynen i entreprenadverksamhet borde övervägas.

En ny lag om *kommunala folkomröstningar* har införts som innehåller särskilda förfaranderegler. Fullmäktige beslutar om dag för omröstning, distrikt och lokaler, den fråga som skall ställas, svarsalternativ m.m. Den lokala valnämnden svarar för genomförande av omröstningen och röstlängd och röstkort skall upprättas av skattemyndigheten (SFS 1994:692).

Kommuner och landsting har fått en *utvidgad rätt att ge internationellt bistånd* i form av utrustning, rådgivning, utbildning eller på annat sätt till länder där nödsituation råder (prop. 1993/94:189, bet. 1993/94:KU41, rskr. 1993/94:380). Ekonomiskt bistånd får endast lämnas för att genomföra rådgivning och utbildning. Denna utvidgade rätt att ge bistånd fordrar regeringens tillstånd och får endast ges till länder som erhåller statligt svenskt bistånd. Reglerna trädde i kraft den 1 juli 1994.

Riksdagen har antagit en lag om försöksverksamhet med *medborgarkontor* (prop. 1993/94:187, bet. 1993/94:KU39, rskr. 1993/94:392). En femårig försöksperiod med medborgarkontor har inletts den 1 juli 1994. Olika modeller för medborgarkontor, både sådana med enbart kommunal verksamhet och sådana där kommunen, myndigheter och allmän försäkringskassa samlokaliserar sin verksamhet skall prövas. Kommunerna ges i lagen också befogenhet att sluta samarbetsavtal om att utföra förvaltningsuppgifter som inte innebär myndighetsutövning åt statliga myndigheter, allmän försäkringskassa samt landsting. Samarbetsavtal får också träffas med bolag, föreningar eller stiftelser om serviceuppgifter av allmänt intresse åt kommunmedlemmarna.

Riksdagen har antagit en särskild lag (prop. 1993/94:205, bet. 1993/94:SfU19, rskr. 1993/94:369) om lokal *försöksverksamhet med finansiell samordning* mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Samverkan kan ske via en ny organisation kallad *beställarförbund*. Regeringens tillstånd erfordras.

Många mål som tidigare har överklagats från en förvaltningsmyndighet direkt till kammarrätt skall från den 1 april 1995 *överklagas till länsrätt som första domstolsinstans*. Ändringarna omfattar även kommunalbesvärsmål. Ärenden om utlämnande av allmänna handlingar överklagas dock även i fortsättningen till kammarrätt. För att få biståndsmål och socialförsäkringsmål prövade i andra instans av kammarrätt måste kammarrätten ha beviljat prövningstillstånd (prop. 1994/95:27, bet. 1994/95:JuU6, rskr. 1994/95:165).

Anställningsskyddslagen (1982:80), medbestämmandelagen och främjandelagen har förändrats från den 1 januari 1995 med anledning av två EG-direktiv. Vid övergång av en verksamhet från en arbetsgivare till en annan skall de anställningsavtal som finns vid tidpunkten för övergången gå över till den nya arbetsgivaren. Övergången utgör inte i sig saklig grund för uppsägning men det finns inga hinder för senare uppsägningar av ekonomiska, tekniska eller organisatoriska skäl. Arbetstagarna skall ha rätt att välja om de vill vara kvar hos sin tidigare arbetsgivare. Den nye arbetsgivaren skall vara skyldig att tillämpa den tidigare arbetsgivarens kollektivavtal under ett år.

Giltighetstiden för lagen om undantag för vissa kommuner och landsting från bestämmelserna i *lagen om tillsyn av stiftelser* har förlängts till utgången av 1995 (1994:1502).

Riksdagen har (prop. 1993/94:9 bet. 1993/94:LU12, rskr 1993/94:225) antagit en *stiftelselag* (1994:1220) som innehåller en utförlig civilrättslig reglering av stiftelseinstitutet. Stiftelser som är beroende av framtida, successiva anslag för sin verksamhet omfattas ej av det allmänna stiftelsebegreppet. Insamlingsstiftelser och kollektivavtalsstiftelser regleras särskilt i lagen. Pensions- och personalstiftelser regleras genom särskild lag. Lagen träder i kraft den 1 januari 1996.

Den 1 april 1994 trädde den nya *ordningslagen* (1993:1617) i kraft. Lagen ger kommunerna rätt att utfärda lokala föreskrifter om den allmänna ordningen på offentlig plats, användningen av pyrotekniska varor och ordningen och säkerheten i en kommunal hamn. Lokala ordningsföreskrifter utfärdade före den 1 april 1994 upphör att gälla den 1 januari 1996.

Sekretesslag m.m.

Riksdagen har (prop. 1993/94:48, bet. 1993/94:KU13, rskr. 1993/94:46) beslutat om ändring i sekretesslagen, kommunallagen, arkivlagen och kommunalförbundslagen, vilket ger medborgarna förbättrade möjligheter till *insyn i de kommunala företagen*. Beslutet innebär att aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner, landsting och kommunalförbund utövar ett bestämmande inflytande (mer än 50 % av rösterna eller motsvarande) skall tillämpa offentlighetsprincipen på handlingar som förvaras hos företagen. Reglerna gäller även dotterbolag där kommuner, landsting eller kommunalförbund har rättsligt bestämmande inflytande.

Enskilda får rätt att hos förvaltningsdomstol överklaga beslut av kommunala företag att inte lämna ut företagets handlingar. Sekretesslagens inskränkningar gäller dock i samma utsträckning som för myndigheter. Sekretesslagen utvidgas också till att gälla för villkor i vissa affärsavtal samt för handlingar som avser uthyrning av bostadslägenheter och som innehåller personliga uppgifter om hyresgäster, om det kan antas att de lider men om uppgiften röjs.

Principen om meddelarfrihet skall gälla även kommunala företag. De jämföras även med myndighet enligt arkivlagen. Kommunalförbundslagen kompletteras för att klargöra att kommunallagens bestämmelser om kommunala företag skall tillämpas – vare sig de har fullmäktige eller förbundsledning. Lagändringarna träder i kraft den 1 januari 1995 (för vissa kommunala företag den 1 januari 1998).

Uppgifter i anmälan till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd kan under vissa förutsättningar *sekretessbeläggas* liksom uppgifter om vissa offentliganställdas adresser, hemtelefonnummer m.m. Ett undantag har införts från sekretessen inom socialtjänsten som innebär möjlighet för enskild som uppnått myndig ålder att få del av uppgifter om biologiska föräldrar (SFS 1994:595). Andra sekretesslagsändringar som rör kommunerna är sekretess i verksamhet som avser beredskapsförberedelser m.m. (prop. 1994/95:196) och bestämmelser med anledning av ny alkohollag (prop. 1994/95:89, bet. 1994/95:SoU9, rskr. 1994/95:106).

Konkurrenslag, lag om offentlig upphandling m.m.

I december 1992 antog riksdagen *lagen om offentlig upphandling* (1992:1528). Lagen omfattar även kommunal verksamhet. Därefter har riksdagen beslutat att reglerna kompletteras med vissa regler även för mindre upphandlingar och bestämmelser för upphandling av tjänster inom vatten-, energi-, transport- och telekommunikationsområdet. Därigenom kommer all offentlig upphandling att omfattas av vissa lagregler. En nyhet i förhållande till det tidigare kommunala upphandlingsreglementet är att upphandlingen skall kunna prövas i domstol. Dessutom ges Nämnden för offentlig upphandling rätt att inhämta alla nödvändiga upplysningar från upphandlande enheter.

Riksdagen har antagit en ny lag (1994:615) om ingripande mot *otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling* (prop. 1993/94:222, bet. 1993/94:FiU22, rskr. 1993/94:383). Lagen gör det möjligt att pröva och förbjuda vissa konkurrensnedvidande beteenden från offentliga upphandlares sida. Förbud enligt lagen beslutas av Marknadsdomstolen efter ansökan av i första hand Konkurrensverket. Förbud får förenas med vite. Lagstiftningen trädde i kraft den 1 juli 1994.

Barnomsorgen. I propositionen (prop. 1993/94:11, bet. 1993/94:SoU11, rskr. 1993/94:117) skärps kommunens skyldighet att tillhandahålla barnomsorg genom ändringar i socialtjänstlagen (1980:620). Den utvidgade lagregleringen på barnomsorgsområdet trädde i kraft den 1 januari 1995. De nya reglerna ger kommunerna en skyldighet att tillhandahålla barnomsorgsplats för barn mellan ett till och med tolv år, vilket bl.a. innebär krav på en utbyggnad av skolbarnomsorgen. Den nya lagen innehåller också krav på pedagogisk kvalitet både när det gäller förskoleverksamhet och skolbarnomsorg. Grupperna får inte vara för stora, lokalerna skall vara ändamålsenliga och det skall finnas personal med utbildning och erfarenhet.

Familjerådgivning. I dag finns ca 150 familjerådgivare i Sverige – de flesta anställda av landstingen. Riksdagen har beslutat (prop. 1993/94:4, bet. 1993/94:SoU10, rskr. 1993/94:58) att en regel tas in i socialtjänstlagen (1980:620), varigenom kommunerna från den 1 januari 1995 ges ett ansvar för att familjerådgivning kan erbjudas dem som begär det. Dock ges varje kommun frihet att inom vida gränser praktiskt ordna verksamheten. Familjerådgivning skall även i fortsättningen vara en självständig verksamhetsgren med högt sekretesskydd för de uppgifter som lämnas i samband med rådgivningen.

Riksdagen har beslutat (prop. 1993/94:75, bet. 1993/94:SoU14, rskr. 1993/94:118) om privatpraktiserande *läkares respektive sjukgymnasters rätt till ersättning* i de fall vårdavtal inte har träffats med landstinget. Privatpraktiserande läkare och sjukgymnaster som i dag är uppförda på förteckning hos allmän försäkringskassa eller fr.o.m. den 1 januari 1994 påbörjar privat verksamhet får rätt att erhålla ersättning från landstinget enligt en taxa som preciseras av regeringen.

Statsmakterna har beslutat (prop. 1992/93:160, bet. 1992/93:SoU22, rskr. 1992/93:355) om en husläkarreform. *Husläkarlagen* (1993:588) trädde i kraft 1 jan 1994. Riksdagen har dock i april 1994 beslutat (bet. 1993/94: SoU20, rskr. 1993/94:248) att ge regeringen tillkänna att den snarast bör återkomma till riksdagen med förslag om att lagen skall avvecklas. Regeringen har nyligen lagt fram en sådan proposition.

Staten har 1991 träffat en överenskommelse med Landstingsförbundet om en *vårdgaranti* fr.o.m. 1992 (prop. 1990/91:150 bil. 1:3, bet. 1990/91:SoU25, rskr. 1990/91:384). Patient som omfattas av vårdgarantin skall bli behandlad inom tre månader. Garantin har förlängts till 1993, 1994 och 1995 utan särskilt bidrag från staten.

Riksdagen beslutade i maj 1993 (prop. 1992/93:159, bet. 1992/93:SoU 19, rskr. 1992/93:321) om *förbättrade stöd- och serviceinsatser för personer med funktionshinder*. Den nya lagen (SFS 1993:387) infördes den 1 januari 1994. Lagen ger personer med funktionshinder rätt till tio olika former av stöd och service – bl.a. rådgivning, ledsagarservice, avlösarservice, särskilt boende och en personlig assistent. Lagens personkrets beräknas uppgå till ca 100 000 personer. Beslut om insatser kan överklagas till länsrätt.

För personer som inte fyllt 65 år har en *statlig assistansersättning* införts. Assistansersättningen lämnas till personer som har behov av personlig assistans under i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka. Ärenden om statlig assistansersättning administreras av Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna. Rätten till assistansersättning regleras i lagen (1993:389) om assistansersättning och i förordningen (1993:1090) om assistansersättning.

Genom tillägg i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL, har sjukvårdshuvudmännen ålagts en skyldighet att erbjuda invånarna *habilitering, rehabilitering och hjälpmedel*. För att påskynda utvecklingen har särskilda stimulansbidrag införts. Avsikten är att sammanlagt 1,8 miljarder kronor skall utges i särskilda stimulansbidrag under åren 1994-1997.

Riksdagen beslutade den 16 december 1994 om vissa förändringar i lagen (1993:387) om *stöd och service till vissa funktionshindrade* (LSS) i lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS) samt i lag (1979:943) om arbetstid m.m i husligt arbete. Förändringarna gäller fr.o.m. den 1 februari 1995 och innebär i korthet att en assistansberättigad inte själv kan vara arbetsgivare för en personlig assistent som han lever i hushållsgemenskap med. Om den assistansberättigade själv är arbetsgivare begränsas den personliga assistentens arbetstid till vad som anges i lagen om husligt arbete.

Lagändringar har genomförts som klarlägger att *entreprenad* är tillåten inom socialtjänsten, hälso- och sjukvården, folktandvården och försöksverksamheten med kommunal primärvård (1992:1381,1382,1383 och 1384).

Riksdagen har beslutat (prop. 1993/94:97, bet. 1993/94:SoU16, rskr. 1993/94:150) att lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) ändras på så sätt att kommunerna tar över länsstyrelsernas nuvarande uppgifter i *enskilda ärenden om beredande av vård enligt LVM*. En följdändring föreslås i brottsbalken. Lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 1994.

Kommunerna har fr.o.m. den 1 januari 1995 ett *betalningsansvar för medicinskt färdigbehandlade inom slutna psykiatrisk vård* (prop. 1993/94:218, bet. 1993/94:SoU28, rskr. 1993/94:396). Kommuner och landsting skall komma överens om hur mycket en kommun skall betala landstingen för medicinskt färdigbehandlade gamla och psykiskt störda som ligger kvar på sjukhus.

Sjuksköterskeutbildning och vissa andra utbildningar skall kunna bedrivas av staten och privata och inte bara landsting (prop. 1993/94:177 bet. 1993/94:UbU13, rskr. 1993/94:400)

Staten har fr.o.m. den 1 april 1994 övertagit kommunernas ansvar för LVM/LVU-hem (prop. 1992/93:61, bet. 1992/93:SoU10, rskr. 1992/93:106).

Från den 1 januari 1995 gäller en *ny alkohollag* (1994:1738). Den nya lagen innebär att beslut om tillstånd för alkoholservering och beslut om administrativa åtgärder skall överföras från länsstyrelsen till kommunerna etappvis under tre år. 1995 övertar kommunerna ansvaret för tillsynen. 1995 och 1996 övertar kommunerna tillståndsgivningen men övergångsvis

skall länsstyrelserna yttra sig i dessa ärenden. Den 1 januari 1998 är kommunaliseringen fullt genomförd. Kommunerna kommer att få ta ut avgift för att finansiera tillsynen (prop. 1994/95:89, bet. 1994/95:SoU9, rskr. 1994/95:106).

Riksdagen beslöt i december 1994 om en höjning av taket för *högkostnadskyddet* från 1 600 till 1 700 kronor.

Lagen om husläkare, lagen om läkarvårdsersättning och lagen om ersättning för sjukgymnastik har ändrats (prop. 1994/95:109, bet. 1994/95:SoU10, rskr. 1994/95:133). Den s.k. fria etableringen för husläkare, läkarspecialister och sjukgymnaster har därigenom upphört. De nya bestämmelserna gäller fr.o.m. den 1 januari 1995. Ändringarna innebär att nya husläkare, specialistläkare och sjukgymnaster som önskar vara verksamma som *privatpraktiker med offentlig finansiering* måste träffa samverkansavtal med sjukvårdshuvudmannen om detta. Regeringen har nyligen lagt ett förslag till riksdagen om övergångsbestämmelser.

Bostadsbidrag

Riksdagen har beslutat (prop. 1992/93:174, bet. 1992/93:BoU21, rskr. 1992/93:365) att *bostadsbidragens administration* skall föras över till försäkringskassorna och att staten tar över kostnadsansvaret. Genomförandet skedde 1 januari 1994.

Riksdagen har beslutat (prop. 1993/94:173, bet. 1993/94:SfU16, rskr. 1993/94:305) att det *kommunala bostadstillägget* (KBT) ersätts med ett statligt bostadstillägg till pensionärer fr.o.m. den 1 januari 1995. En kommun får dock, under en övergångstid på fyra år, kunna besluta om kompletterande bostadstillägg. Sådant tillägg bekostas av kommunen.

Skola, utbildning

Regeringen har i en skrivelse till riksdagen (1994/95:1) redogjort för det *finska språkets ställning* i Sverige. Riksdagen har med anledning därav gjort ett tillkännagivande till regeringen om kommunernas ansvar för de finskspråkiga elevernas språkliga och kunskapsmässiga utveckling (bet. 1994/95: UbU4).

Regeringen har föreslagit (prop. 1994/95:212) att utvecklingsstörda barn och barn som jämföras med utvecklingsstörda under en försöksperiod om fyra år inte får tas emot i särskolan utan vårdnadshavarnas medgivande. I samband därmed föreslås att begreppen *vanlig* och *särskild skolplikt* i skollagen ersätts med skolplikt. Försöksverksamheten, som skall ligga till grund för framtida ställningstaganden i frågan, skall följas upp och utvärderas av Skolverket.

Huvudmannaskapet för vårdutbildningar kan efter särskilda regeringsbeslut (prop. 1993/94:177, bet. 1993/94 UbU:13, rskr. 1993/94:400) överföras från landsting och kommuner till staten. En särskild utredare, Vårdutbildningsförhandlaren (dir. 1994:76) har i mars 1995 till regering-

en överlämnat förslag till ramavtal beträffande sådan överföring från sex landsting.

Riksdagen har fattat beslut om nya riktlinjer för en *ny läroplan*, ny timplan och nya kursplaner för grundskolan (prop. 1992/93:220, bet. 1993/94:UbU1, rskr. 1993/94:82). Regeringen fattade, med anledning härav, våren 1994 beslut om ny läroplan, Lpo 94, samt nya kursplaner för grundskolan. Riksdagen har även fattat beslut om riktlinjer för en ny läroplan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan (prop. 1992/93:250, bet. 1993/94:UbU2, rskr. 1993/94:93). Riksdagen har med anledning av propositionen fattat ett beslut om en ny timplan för grundskolan. Regeringen fattade, med anledning härav, beslut om ny läroplan, Lpf 94, för det obligatoriska skolväsendet. För genomförande av skolreformer har 129 miljoner kr i särskilda medel reserverats.

Den 1 juli 1995 införs *den nya läroplanen* för det obligatoriska skolväsendet (Lpo 94). Den gäller för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan. Den nya läroplanen, timplanen och kursplanerna införs successivt med början i årskurserna 1-7. Samtidigt införs ett nytt mål- och kunskapsrelaterat betygssystem. Enligt detta skall betyg sättas fr.o.m. höstterminen i årskurs 8. En tregradig betygsskala skall tillämpas.

En lag om *entreprenadförhållanden* inom skolan trädde i kraft den 1 januari 1994 (SFS 1993: 802).

Regeringen har i årets budgetproposition föreslagit att *den garanterade undervisningstiden* i gymnasieskolan sänks. En minskning av kommunbidraget sker därvid enligt finansieringsprincipen.

Enligt riksdagens beslut (prop. 1993/94:242, bet. 1993/94:UbU20, rskr. 1993/94:421) skall fr.o.m. den 1 januari 1996 *hemkommunerna betala bidrag till fristående särskolor*. En överföring av medel kommer därvid att ske från statsbidraget till kommunbidraget. Vidare föranleder en ändrad finansiering för riksidrottsgymnasierna fr.o.m. den 1 juli 1996 att medel förs över från kommunbidraget till staten.

Regeringen beslutade den 25 november 1993 att upphäva föreskrifterna om till vem uppdrag får ges att anordna *komvux*, *särvux* och svenskundervisning för invandrare (sfi). Detta innebär att det från den 1 januari 1994 inte finns någon begränsning till vem kommunerna får överlåta genomförandet för denna utbildning.

Regeringen föreslår i prop. 1994/95:157 att *kommunernas bidrag till fristående skolor på gymnasienivå* skall sänkas från 85 % av den genomsnittliga kostnaden för en elev i den kommunala grundskolan till 75 %. Dessa regler skall gälla i avvaktan på att utredningen om friskolor (dir. 1995:16) redovisat sina slutsatser.

Flyktingfrågor

Riksdagen har (prop. 1993/94:51, bet. 1993/94:SfU06, rskr. 1993/94:76) beslutat att de kommuner som träffar avtal med Invandrarverket om

kraftigt ökad mottagning av flyktingar skall få ett särskilt *stimulansbidrag* på 25 000 kronor per mottagen flykting. En förutsättning var att kommunen tog emot dessa flyktingar före den 1 oktober 1994. Stimulansbidraget ges utöver den schablonersättning som kommunen redan får av staten i dag. Riksdagen har efter regeringens proposition (prop. 1994/95:26) beslutat, att stimulansbidraget även skall utgå för flyktingar som tas emot under fjärde kvartalet 1994. Syftet med stimulansbidraget har varit att underlätta ett snabbt mottagande i kommunerna.

Genom förslag i budgetpropositionen (prop. 1993/94:100) har riksdagen beslutat att ett särskilt *konjunkturtillägg* betalas till kommuner för flyktingar mottagna under år 1991 för att ersätta den hittills uppskattade genomsnittliga merkostnaden för socialbidrag som inte täcks av schablonersättningen. Konjunkturtillägget är 35 000 kronor för vuxen flykting och 5 000 kronor för barn under 16 år. Riksdagen har också beslutat att staten skall en lämna ersättning för utlänningar i åldern 55-60 år som tas emot under fjärde kvartalet 1993 och under år 1994 som motsvarar de faktiska kostnaderna för socialbidrag (liksom för åldersgruppen över 60 år). Vidare föreslås i budgetpropositionen att schablonersättningen utbetalas vid tre tillfällen i stället för två och att tiden för utbetalning utsträcks ett halvt år. Samtidigt införs krav på att kommunen skall upprätta en introduktionsplan för alla flyktingar för vilka schablonersättning lämnas.

Genom proposition (prop. 1993/94:126, bet. 1993/94:UbU10, rskr. 1993/94:341) om *svenskundervisning för invandrare* (sfi) beslutade riksdagen om vissa ändringar i skollagen och vissa regelförenklingar. Bl.a. skall asylsökande inte längre ha rätt att delta i sfi. Tidsgränsen på två (i vissa fall tre år) för kommunernas skyldighet att erbjuda sfi slopas för dem som har rätt till sfi. Undervisningen skall erbjudas och påbörjas så snabbt som möjligt efter bosättningen. Om inte särskilda skäl finns måste det ske inom sex månader. Betyg och centralprov införs.

Regeringen har i årets budgetproposition föreslagit att 125 miljoner kronor avsätts till en nytt anslag på statsbudgeten för budgetåret 1995/96 för *särskilda insatser i invandratäta storstadsområden*. Syftet med insatserna bör vara att stärka kompetensen och öka arbetskraftsdeltagandet bland de boende i dessa områden samt att konkret bidra till en god social utveckling och förhindra utanförskap. Finansiering av de nya anslagsmedlen sker genom omfördelning från anslaget för ersättning till kommunerna för flyktingmottagandet. Regeringen har för avsikt att föreslå ytterligare särskilda insatser i invandratäta områden i det program för användning av medel från Europeiska socialfonden som skall överlämnas till EU-kommissionen före den 1 april 1995.

Enligt en proposition, Mottagande av asylsökande m.m. (prop. 1993/94:94, bet. 1993/94:SfU 11, rskr. 1993/94:188) - som riksdagen tog beslut om i mars 1994 - gäller fr.o.m. den 1 juli 1994 bl.a. att asylsökande fått samma rätt till ekonomiskt bistånd oavsett om de vistas på en förläggning eller har *eget boende i en kommun*. Därutöver kan

beviljas viss bostadsersättning för de som har eget boende. De nya reglerna innebär också att Invandrarverket skall svara för all utbetalning av försörjningsbidrag till de asylsökande även när de vistas i en kommun.

Miljö och plan

I budgetpropositionen 1989/90 angav regeringen att ett mål för kommunerna skulle vara att *källsortering* av hushålls- och industriavfall skulle ske fr.o.m. 1994. Kommunerna fick därvid ökade möjligheter att föreskriva källsortering.

I den s.k. kretsloppspropositionen (prop. 1992/93:180) angavs att ett producentansvar skulle införas successivt för vissa avfallstyper. Detta producentansvar innebär att kommunernas ekonomiska och fysiska skyldigheter minskar i motsvarande mån. Ett *producentansvar* har införts t.ex. för glas- och aluminiumförpackningar från den 1 januari 1994 och för tidningspapper från den 1 juli 1994. Kommunerna kan fortsätta med nuvarande insamlingssystem men då som entreprenörer åt industrin.

Riksdagen har (prop. 1993/94:110, bet. 1993/94:JoU16, rskr. 1993/94:210) beslutat att den kommunala skyldigheten att ordna *transporter avseende miljöfarligt avfall* avskaffas. Vidare föreslås att kommunen vidtar åtgärder för att förbättra insamlingen av kvicksilverhaltiga varor.

Riksdagen har (prop. 1993/94:111, bet. 1993/94:JoU19, rskr. 1993/94:256) beslutat att kommunerna bör följa rekommendationen i Agenda 21 om att senast år 1996 utarbeta *lokala handlingsprogram* för kommunens samlade arbete med att skapa en god livsmiljö.

Plan- och bygglagen har ändrats (prop. 1993/94:178, bet. 1993/94:BoU18, rskr. 1993/94:372) varigenom bl.a ett nytt system för bygglovsprövningen samt för tillsyns- och kontrollförfarande i samband med byggande har införts. Träder i kraft den 1 juli 1995.

Ekonomi och finansiering

För att *hålla tillbaka skattehöjningar* 1994 beslutade riksdagen att de kommuner och landsting som inte höjde skatten fick dela på 4,2 miljarder kronor (prop. 1992/93:150, bet. 1992/93:FiU29 rskr. 1992/93:345). Samtidigt avskaffades skattestoppet.

Riksdagen har beslutat (prop. 1993/94:75, bet. 1993/94:SoU14, rskr. 118) att *skatteutjämningsavgiften för landstingen* avskaffas fr.o.m. år 1994.

Riksdagen har våren 1994 beslutat om 100 miljoner kronor i *ROT-bidrag* för äldreboende (bet. 1993/94:AU21). För 1995 har riksdagen beslutat att bidraget fortsätter att utgå enligt tidigare regler men bidrag kan ges även till bostäder för personer med funktionshinder. Vidare höjs bidragsnivån till 20 % och bidragsramen höjs med 100 miljoner kronor.

Regeringen har medgett befrielse från *stämpelskatt* vid överlåtelse av bostadsfastigheter till kommunala bolag.

Skr. 1994/95:220
Bilaga 1

Räddningstjänst och civilt försvar

Civilförsvaret upphör att existera som statlig organisation (prop. 1994/95:7, bet. 1994/95:FöU2, rskr 1994/95:80). I stället blir befolkningsskydd och räddningstjänst en kommunal uppgift även under höjd beredskap. Staten skall betala kommunerna en årlig ersättning för deras beredskapsförberedelser inom det civila försvaret. Ersättningen beräknas till 161,2 miljoner kronor det första året. Den nya lagen om civilt försvar reglerar kommunernas, landstingens och de kyrkliga kommunernas ansvar för det civila försvaret. Den nya lagen innehåller också bestämmelser om hemskydd, verksskydd, befolkningsskydd och skall ersätta civilförsvarslagen samt lagarna om kommunal beredskap och kyrklig beredskap. Lagändringarna träder i kraft den 1 juli 1995.

Övrigt

Regeringen har 1994 beviljat 2 miljoner kronor till uppbyggnaden av *lokala frivilligcentraler*, s.k. resursbanker, i 20 kommuner. Frivilligcentralerna ska förmedla kontakter mellan personer som behöver hjälp och personer som vill hjälpa till. I frivilligcentralernas verksamhet ingår allt från att hjälpa gamla att handla mat och att gå ut med hunden till att förmedla vänkontakter.

Riksdagen har beslutat (prop. 1993/94:40, bet. 1993/94:NU11, rskr. 1993/94:80) att den verksamhet de regionala utvecklingsfonderna bedriver skall överföras till *nya regionala utvecklingsbolag*. Landsting och kommuner erbjuds att vara delägare i de regionala bolagen, vilka förutsetts samarbeta med och upphandla tjänster av privata företag och organisationer. Verksamheten kommer även fortsättningsvis att främst vara inriktad på information, rådgivning och finansiering. Vidare skall bolagen i samverkan med andra regionala och lokala organ bedriva verksamhet inriktad på att främja nyföretagande.

Riksfärdjätten kommunaliseras från den 1 januari 1994 (prop. 1992/93:150, bet. 1992/93:TU39, rskr. 1992/93:445).

Regeringen har (prop. 1993/94:147, bet. 1993/94:SfU15, rskr. 1993/94:368) beslutat att särskilda medel anslås bl.a. för ett utvecklingsarbete för att öka *kvinnorepresentationen i beslutande församlingar*.

Kommunen har getts ansvaret för att inom ramen för socialtjänstlagen eller på annat sätt lämna råd och anvisningar till skuldsatta personer (prop. 1993/94:123).

Nedan redovisas visst pågående utredningsarbete samt lagda utredningsförslag som är föremål för vidare beredning.

Demokrati, organisation och EU

Utredningen om *konsekvenserna för svenska kommuner och landsting vid ett EU-medlemskap* konstaterar i sitt slutbetänkande (SOU 1994:2) att den starka kommunala självstyrelsen och det demokratiska inflytandet i svenska kommuner och landsting kan upprätthållas och vidareutvecklas vid ett svenskt medlemskap i EU. Kommunernas och landstingens verksamhet och finansiering påverkas inte i någon avgörande grad av ett EU-medlemskap.

Lokaldemokratikommittén har i ett delbetänkande, *Sekretesslagen i en fri kommunal nämndorganisation* (SOU 1992:140), lagt fram förslag för att komma tillrätta med de problem som uppstår då två nämnders verksamheter slås samman eller när en verksamhet inom ett sekretessområde delas mellan flera nämnder, t.ex. genom en organisation med beställar-utförarnämnder. Förslaget bereds inom regeringskansliet.

Lokaldemokratikommittén har vidare i ett delbetänkande, *Förtroende valdas ansvar vid domstolstrots och lagtrots* (SOU 1993:109) lagt fram förslag till sanktioner för att komma till rätta med vissa överträdelse från kommuners och landstings sida. Revisorerna föreslås få i uppgift att granska lagligheten i kommunala beslut. Nämnderna föreslås också få rätt att vägra verkställa vissa beslut som har överklagats eller strider mot lag eller annan författning. Ett personligt vitesansvar föreslås också införas för förtroendevalda eller anställda (vid delegering). En kommun skall också kunna åläggas vite vid domstolstrots i samband med förvaltningsbesvär. Förslagen har remissbehandlats och bereds inom regeringskansliet.

En parlamentarisk utredning gör en *samlad uppföljning och utvärdering av de reformer och omfattande förändringar* som har skett i kommunernas organisation och verksamhetsformer (dir. 1994:151). Utredningen skall särskilt utvärdera konsekvenserna med avseende på bl.a. demokrati, effektivitet, kvalitet och fördelningen av kommunala nyttigheter, utarbeta förslag till åtgärder som ökar medborgarnas möjligheter till insyn i och kontroll av kommunal verksamhet främst då denna bedrivs på entreprenad samt lämna förslag om hur det kommunala förnyelsearbetet framdeles skall kunna följas upp och utvärderas. Utredningsarbetet skall vara avslutat den 1 juli 1996.

En särskild utredare kartlägger och analyserar *vilka förvaltningsuppgifter innefattande myndighetsutövning som kan handläggas vid medborgarkontor* (dir. 1994:26). Studien gäller exempelvis ärendetyper inom polis-, socialförsäkrings-, skatte-, och arbetsmarknadsområdena. Rättsliga möjligheter skall analyseras och lagförslag utarbetas. Möjligheter att använda informationsteknologi skall studeras. En *samordningsgrupp* för

försök med medborgarkontor skall stimulera etableringen av medborgarkontor. Gruppen skall därvid svara för vissa samordningsaktiviteter. Gruppen skall också svara för att en särskild utvärdering av försöksverksamheten kommer till stånd.

En *beredningsgrupp för att behandla kommunala och regionala frågor inom den europeiska unionen* har inrättats. Gruppen skall utgöra forum mellan regeringen och kommunförbunden för information och samråd i frågor som aktualiseras med anledning av EES-avtalet och i övrigt har betydelse för kommuner och landsting vid ett medlemskap i den Europeiska unionen.

Fri och rättighetskommittén föreslår i ett betänkande (SOU 1994:117) att en ny princip införs i förvaltningsrätten som innebär att beslut i *förvaltningsärenden* som huvudregel får överklagas hos de allmänna förvaltningsdomstolarna såvida inte något annat föreskrivits. Vidare föreslår kommittén att rättsprövningslagen omarbetas för att tillförsäkra den enskilde en sådan rätt till domstolsprövning som avses i artikel 6 i Europakonventionen samt införande av s.k. dröjsmålstalan som ger den enskilde möjlighet att i domstol få prövat om ett förvaltningsärende onödigt uppehålls hos den myndighet som har att fatta beslut i ärendet.

Vid valen förra året genomfördes *försök med personval* i sju av landets kommuner. Dessa försök skall nu utvärderas (dir. 1995:7). Arbetet skall vara slutfört den 31 december 1995.

I en promemoria från Finansdepartementet (Ds 1995:7) föreslås att kommuner och landsting skall vara skyldiga att hålla en *författnings-samling*. Det skall vidare finnas en förteckning över gällande författningar som har beslutats av kommunen respektive landstinget. Den nya ordningen föreslås träda i kraft tidigast den 1 juli 1997. Förslaget remissbehandlas för närvarande.

I en promemoria från Finansdepartementet (Ds 1995:13) om uppdragsverksamhet redovisas ett förslag som innebär att kommunala aktiebolag får bedriva *viss linjetrafik på uppdrag av annan kommun, landsting eller trafik huvudman*. Uppdragsverksamheten skall ske på affärsmässig grund och särredovisas. Vidare föreslås att nämnd på vissa villkor och efter överenskommelse med annan kommun eller landsting får uppdra åt en anställd i den kommunen eller landstinget att fatta beslut på nämndens vägnar. Möjligheten att anlita personal från en annan kommun anser utredningen vara värdefull t.ex. när kommunen saknar viss specialistkompetens. Vidare redovisas vissa överväganden avseende andra områden där samverkan över kommun-gränser kan vara önskvärd. Förslaget remissbehandlas för närvarande.

Sjukvård, sociala frågor m.m.

Hälso- och sjukvårdens finansiering och organisation (HSU 2000) studerar alternativa former för sjukvårdens finansiering och organisation. Modeller som studeras är bl.a. en primärvårdsstyrd vård, en reformerad landstingsmodell och en obligatorisk sjukvårdsförsäkring. Kommittén har

fått tilläggsdirektiv (dir. 1994:152) och skall nu utgå från dagens system med landsting och kommuner som finansörer och tillhandahållare av hälso- och sjukvård. Kommittén skall bl.a. överväga åtgärder som stärker patientens ställning, resursbehov fram till år 2010, erfarenheterna av de nya former för styrning som tillämpats samt formerna för den statliga styrningen.

Socialtjänstkommittén, som bl.a. har i uppdrag att överväga möjligheterna att åstadkomma större enhetlighet mellan *kommunernas socialbidragsnormer*, har i delbetänkandet (SOU 1993:30) lämnat förslag till en precisering av lagregleringen av rätten till bistånd innebärande att en miniminorm införs. Förslaget har remissbehandlats och bereds inom regeringskansliet.

Socialtjänstkommittén har i sitt huvudbetänkande *Ny socialtjänstlag* (SOU 1994:139) lagt förslag till en omarbetad socialtjänstlag. I lagförslaget förstärks anhörigstödet och när det gäller åtgärder mot barn skall barnets bästa alltid sättas i första rummet. Tillståndplikten för privat bedriven omsorg utvidgas något liksom återbetalningsskyldigheten för ekonomiskt bistånd. En bestämmelse införs i lagen om att socialtjänstens insatser skall vara av god kvalitet samt att verksamheten skall följas upp och utvärderas. Socialtjänsten blir skyldig att till kommunfullmäktige rapportera tendenser till ogynnsam utveckling av sociala förhållanden. Vidare skall sociala konsekvensanalyser göras inför ett beslut om större förändring av fysisk miljö eller kommunal verksamhet. En årlig rapport om förändringar i de sociala förhållandena skall tas fram.

Avgiftsutredningen (dir. 1993:127) har som huvuduppgift att beskriva avgiftssystemen för olika stöd-, service- och vårdinsatser för personer med funktionshinder samt analysera hur avgifterna förändrats under senare år. Utredningen skall pröva bl.a. om det finns behov av att utveckla särskilda högkostnadsskydd för funktionshindrade personer. Avgiftsutredningen beräknas kunna avsluta sitt arbete i april 1995.

Samreseutredningen (K 1993:06) har till uppgift att lägga fram förslag för att åstadkomma bättre samordning i fråga om resor med kommunal färdtjänst och riksfärdtjänst, sjukresor samt kollektiva färdmedel och bl.a. prövas möjligheterna att lagstifta om enhetligt huvudmannaskap. Utredningsarbetet beräknas vara klart till sommaren 1995.

Socialstyrelsen har i en andra årsrapport (1994:13) beskrivit utvecklingen när det gäller *Ädel-reformen*. Slutomdömet är att den skapat bättre möjligheter för kommunerna att effektivisera äldreomsorgen och att den somatiska korttidssjukvården samtidigt kunnat effektiviseras. På några områden som rör samverkan mellan huvudmännen - rehabilitering, hjälpmedel och hemsjukvård - finns kvarstående problem. När det gäller kvaliteten på medicinska insatser och omvårdnad inom framför allt sjukhemsvården krävs ökade ansträngningar av kommunerna.

I september 1994 hade försäkringskassorna fått 6 700 ansökningar om ersättning för *personlig assistans*. Samtidigt ligger det genomsnittliga antalet timmar, 74 per vecka, dubbelt så högt som beräknats. Uppdelning av ansvar och finansiering mellan kommun och försäkringskassa har

skapat vissa bekymmer t.ex. vid bedömning av vilka som har rätt till assistans.

Ett förslag om *patientskadela*g (SOU 1994:75) har utarbetats. Kommunerna och landstingen skall svara för de skador som orsakas av vårdgivare som saknar föreskriven försäkring. Åtagandet skall skötas genom en patientförsäkringsförening som de betalningsansvariga skall vara medlemmar i. Förslaget har remissbehandlats och bereds inom regeringskansliet.

Socialstyrelsen har på uppdrag av regeringen följt hur situationen utvecklas för barn och ungdomar med anledning av det förnyelsearbete som pågår i kommuner och landsting. I en slutrapport *Barns villkor i förändringstider* (1994:4) redovisas att erfarenheterna av integration och samordning av olika verksamheter är goda men omställningsproblemen har i bland varit stora. Långsiktig planering och kontinuerlig uppföljning saknas i stor utsträckning. Besparingar görs i något större utsträckning i verksamhet som riktar sig till barn och unga än i verksamheten i övrigt. Det gäller t.ex. den öppna fritidsverksamheten och barnomsorgen. Inom barnomsorgen är kvaliteten god på de flesta håll men ett växande antal kommuner uppvisar brister i flera viktiga kvalitetskriterier. Antalet barn per heltidsanställd har ökat från fyra till fem sedan 1991. Även i skolbarnomsorgen ökar gruppstorleken och personaltätheten minskar. Alla barn med särskilda behov av stöd får inte det stöd de behöver – det gäller speciallärare i skolan, minskad hemspråksundervisning, små barn sätts i stora grupper osv. Barnavårdscentralerna bedömer att barnens psykiska hälsa försämrats de senaste två åren.

En rapport från Socialstyrelsen – *Socialtjänsten och de nya styrsystemen* visar att kommunerna har klarat sina sociala uppgifter trots de senaste årens ekonomiska problem. Kvaliteten i barnomsorgen har dock sjunkit något och färre pensionärer har fått hemtjänst. Det har skett en produktivitetssökning i kommunerna men det är inte så mycket en effekt av nya styrformer som brist på pengar. Avgifterna har höjts och varierar mer än tidigare. Men fortfarande är det bara 8 % av kostnaderna för vård och omsorg som täcks av taxor.

Finansdepartementet har i december 1994 gett SCB i uppdrag att genomföra fördjupade undersökningar av *kommunernas avgifter inom barn- och äldreomsorgen*.

I ett delbetänkande av Kommittén om hälso- och sjukvårdens finansiering och organisation (SOU 1994:132) föreslås att landstingens medverkan vid finansiering, planering och genomförande av *kliniskt forsknings- och utvecklingsarbete* inom vården lagregleras i Hälso- och sjukvårdslagen. Detta för att skapa ökad klarhet i frågan om landstingens ansvar för verksamheten.

Utbildning

En *översyn av lärarutbildningen* har påbörjats. Den berör även den av kommunerna bedrivna fortbildningen av lärare.

En parlamentarisk kommitté följer *utvecklingen i gymnasieskolan* (dir. 1994:12). Enligt tilläggsdirektiv i november 1994 skall kommittén även studera hur det nya betygssystemet tillämpas i gymnasieskolan.

De fristående kolornas framtida villkor skall ses över av en parlamentarisk utredning (dir. 1995:16). Enligt direktiven skall kommittén överväga hur kommunernas inflytande vid tillståndsgivningen skall stärkas och om kriterier för godkännande av fristående skolor kan behöva ändras. Vidare skall kommittén lämna förslag till delat tillsynsansvar mellan Skolverket och kommun. Kommittén skall slutligen lämna förslag till regler för bidragsgivning samt överväga om fristående skolor även fortsättningsvis skall ha rätt att ta ut elevavgifter. Utredningsarbetet skall vara avslutat den 1 november 1995.

Regeringen har tillsatt en utredning som skall följa och stimulera *skolans inre arbete*. Jämsides med denna utredning avser regeringen vidta åtgärder för att underlätta spridandet av goda och intressanta exempel på hur skolans inre arbete bör och kan utvecklas (dir. 1995:19). I kommitténs uppdrag ingår bl.a. att belysa det inre arbetet i skolan ur perspektiven klass, kön, funktionshinder och etnisk och kulturell tillhörighet. Kommittén skall också, med beaktande av det underlag en särskild utredare sammanställt under hösten 1994 ("Där man inte har något inflytande finns inget personligt ansvar" En översyn av elev- och föräldrarinflytandet i skolan, Ds 1995:5) överväga hur elev- och föräldrarinflytandet skall kunna stärkas.

Regeringen har för avsikt att tillsätta en kommitté med uppgift att lämna förslag till mål för ett *nationellt kunskapslyft för vuxna*. Kommittén skall bl.a. se över i vilken utsträckning nuvarande former för vuxenutbildning och organisationen av den samhällsstödda vuxenutbildningen kan tillfredsställa de ökande behoven av återkommande utbildning och definiera roller och föreslå en ansvarsfördelning som leder till en rationell användning av samhällets resurser. Vidare skall kommittén särskilt se närmare på komvux och flexibiliteten i utbildningssystemet.

Regeringen avser också att uppdra åt Skolverket att ägna särskild uppmärksamhet åt hur skolans resurser fördelas.

I en studie till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (Ds 1994:56) har Statskontoret beräknat kostnaden per elev i fasta (1990 års) priser mellan 1970/71 och 1990/91. I fasta priser (1990 års) ökade elevkostnaden från 26 500 kronor till 50 300 kronor i grundskolan. I gymnasieskolan ökade kostnaden från 33 300 kronor till 62 000 kronor. Mellan 1990 och 1992 har utbildningskostnaderna relativt sett minskat medan lokalkostnaderna ökat.

Utredningen om *förlängd skolgång* har i betänkandet Grunden för livslångt lärande (SOU 1994:45) behandlat frågor om förlängd skolgång och sänkt skolplikt. Betänkandet har remissbehandlats. Regeringen kommer under 1995 att ta ställning till betänkandet.

Skolverket har upptäckt *brister hos var fjärde friskola*, när 110 av de friskolor som varit igång mer än ett år granskats (i dag finns 217 friskolor). Den vanligaste kritiken gäller utbildade lärare och oskäliga terminsavgifter. Skolorna har rättat sig efter kritiken. En skola har över-

klagat Skolverkets föreläggande. När det gäller kommunala skolor skall Skolverket skall nu granska hur den kommunala kontrollen över skolorna fungerar i sex kommuner.

Skr. 1994/95:220

Bilaga 2

Miljö och plan

Utredningen om kommunernas arbete för en god livsmiljö har i sitt betänkande *Kommunerna och miljöarbetet* (SOU 1993:19) lagt förslag för att förbättra tillsynen inom miljöområdet. I utredningen konstateras stora skillnader mellan omfattning och kvalitet av tillsynen i de olika kommunerna. Kommunerna bör ha huvudansvaret för tillsynen av miljöfarlig verksamhet men länsstyrelsen skall svara för tillsyn av vissa anläggningar med omfattande miljöpåverkan. Förslagen i betänkandet följs nu upp genom Miljöbalksutredningen.

Miljöbalksutredningen (M 1993:04) har i uppdrag att ta fram ett nytt förslag till miljöbalk och skall bl.a. lämna förslag till organisationsförändringar. Däri ingår t.ex. att lämna förslag angående ansvarsfördelning mellan myndigheter på olika områden samt formerna för tillsyn.

I Lantmäteri- och inskrivningsutredningens slutbetänkande föreslås att *kommunal fastighetsregistrering* finansieras genom fastighetsdatasystemet, att priset sänks med två tredjedelar för uppgifter ur allmänna kartdatabaser och att kommunerna frivilligt - och mot ersättning av staten - kan registrera planer, kvarters- och adressregister.

Plan- och byggutredningen har i sitt betänkande *Miljö och fysisk planering* (SOU 1994:36) lagt förslag om den kommunala översiktsplaneringen, miljökonsekvensbeskrivningar och skydd av natur- och kulturmiljön m.m.

PBL-utredningen har i ett betänkande (SOU 1994:134) lagt förslag om ändrad instansordning för *överklagande av plan- och byggärenden*. I betänkandet behandlas också frågor om statlig kontroll enligt 12 kap. PBL.

Ekonomi och finansiering

Ett förslag till ny lag om *allmänna vatten och avloppsanläggningar* har utarbetats av en arbetsgrupp. I lagförslaget föreslås möjlighet att ta ut avgifter som motsvarar de reella kostnaderna vid nya anslutningar till VA-nätet. Förslaget har remissbehandlats och bereds inom regeringskansliet.

Statskontoret har på uppdrag av ESO granskat det offentliga *stödet till partierna* (Ds 1994:31). Av det totala stödet på 705 miljoner kronor svarar landstingen för 189 miljoner och kommunerna för 310 miljoner. Huvuddelen är ett mandatstöd (82 %). Grundstöd, utbildning, politiska sekreterare m.m svarar för resterande del. Per invånare varierar stödet mellan 8-80 kr beroende på kommun. Medlemsavgifter svarar för under 10 % av intäkterna i samtliga partier. Arvoden och ersättningar till

förtroendevalda uppgår till 184 miljoner kronor för landsting och 870 miljoner för kommuner. 531 personer var lönebidragsanställda.

Skr. 1994/95:220
Bilaga 2

Räddningstjänst och civil beredskap

Räddningstjänstutredningen har avslutat sitt arbete med ett betänkande (SOU 1994:67). Utredningen föreslår att sotningsmonopolet i kommunerna avskaffas och fastighetsägarna får själva ansvara för att sotningen blir gjord. Kommunernas räddningsnämnder föreslås bli ansvariga för brandskyddskontrollen av fastigheterna. Räddningstjänstlagen föreslås ändras också, så att kommunerna får tillåta att privata företag utför räddningsinsatser som kräver särskild kompetens. Huvudansvaret och planeringen av räddningstjänsten skall dock ligga kvar hos kommunen liksom det förebyggande arbetet. Räddningsledaren, som har stora befogenheter mot enskilda, skall också vara en person som är anställd av kommunen. Den nuvarande regionindelningen avskaffas för att medge större flexibilitet. Regeringen har i ett pressmeddelande redovisat att en proposition grundad på förslaget ej kommer att läggas fram.

Hot- och riskutredningen har i sitt betänkande Ett säkrare samhälle (SOU 1995:19) utarbetat ett antal scenarion som beskriver risker i det framtida samhället. En stor andel av förslagen berör kommunerna. Utredningen har identifierat fyra områden där behovet av åtgärder är särskilt stort - styrning av samhällets åtgärder, en effektivare samhällsplanering, ökad tillgång till reservkraft och en helhetssyn för hela hotskalan fred - krig.

Flyktingfrågor

Regeringen beslutade den 24 november 1994 att tillsätta två parlamentariska kommittéer. Den ena kommittén skall göra en översyn av den svenska invandrings- och flyktingpolitiken (dir. 1994:129) och den andra kommittén en översyn av den svenska invandrapolitiken (dir. 1994:130). Båda utredningarna kan komma att få betydelse för *kommunernas flyktingmottagande*. Inte minst den invandrapolitiska utredningen, vars arbete skall vara avslutat senast den 31 december 1995, kan komma att få direkta konsekvenser för det praktiska flyktingmottagandet i kommunerna. Särskilda åtgärder i s.k. invandratäta bostadsområden skall också övervägas liksom åtgärder för att minska flyttningar under den första tiden i Sverige.

Regeringen har tillsatt en utredning (dir. 1993:37) *Trygghet i samhället*. Utredningen skall bl.a. se över rollfördelningen mellan polisen, kommunerna och enskilda när det gäller att skapa trygghet mot brott. Bl.a. skall utredningen pröva om kommunerna kan ges en större möjlighet att organisera övervakning av ordning och trafik samt viss tillståndsverksamhet. Utredningen har avgett ett betänkande *Trygghet mot brott i lokalsamhället* (SOU 1994:122) och beräknas avsluta sitt arbete under våren 1995.

Riksdagen har (prop. 1994/95:152) beslutat om en ny lagstiftning om sådana *revisorer som har särskild behörighet* att utföra lagstadgad revision. Bl.a. anges krav på utbildning, praktik, oberoende ställning m.m. som skall gälla för godkända och auktoriserade revisorer. Frågan om de s.k. lekmannarevisorens roll, ställning och ansvar behandlas inte i propositionen utan bereds för närvarande i regeringskansliet. Ett förslag kommer att presenteras under 1995.

Richard Murray, chefekonom på Statskontoret, och projektmedlemmar på Statskontoret och SCB har i en rapport till ESO (Ds 1994:24) redovisat *den offentliga sektorns produktivitet utveckling 1980-1992*. I rapporten redovisas bl.a. en årlig produktivetsminskning för kommuner och landsting på 0,7 % (1980-1991). Om motsvarande beräkning görs med de studier som omfattar 1992 visar den en ökad produktivitet detta år. År 1992 minskar också den reala kostnaden svagt i den kommunala sektorn som helhet. De delstudier som gjorts visar ungefär samma bild, dvs en negativ produktivetsutveckling under 1980-talet men en positiv utveckling 1992. Exempelvis ökade produktiviteten 1992 inom hälso- och sjukvården (ca 3 %), grundskolan (ca 2 %) och den kommunala gymnasieskolan (ca 2 %). För barnomsorgen redovisas en positiv produktivetsutveckling sedan 1988 och 1992 var den ca 8 %. För äldreomsorg saknas uppgift för 1992 men för 1991 redovisas en negativ siffra, ca 6 %. När det gäller hälso- och sjukvården antas att uppgången 1992 kan vara av engångskaraktär och bero på ÄDEL-reformen. Den samlade effekten (inkluderande den till kommunerna överförda verksamheten) kan dock inte mätas. För grundskolan konstateras en sprängvis ökning av de reala kostnaderna i samband med lärarnas kommunalisering. I rapporten konstateras att mycket kan göras för att förbättra kostnads- och prestationsredovisningen i den offentliga verksamheten.

Arbetsrättsutredningen har i sitt delbetänkande (SOU 1994:83) lagt fram förslag till anpassning av den svenska arbetsrätten i förhållande till två EU-direktiv. Dessa direktiv har betydelse när vid överlåtelse av verksamhet mellan två huvudmän. Bl.a. föreslås ändring som innebär att de arbetstagare som arbetar i en verksamhet som överläts, automatiskt skall få följa med den nya arbetsgivaren, Kommittén förslår också att det skall införas ett förbud mot uppsägningar på grund av överlåtelse. - Under de senaste 15 åren har 31 verksamhetsområden bytt huvudman. Kommunerna har tagit över 12 verksamheter av stat och landsting. Det redovisar Statskontoret i en rapport om *huvudmannaskapsförändringar* (Stkt 1994:24).

En parlamentarisk kommitté (dir. 1995:20) skall ta fram underlag för bostadspolitiken på längre sikt. I uppdraget ingår även att klarlägga *kommunernas ansvar inom bostadsförsörjningen* och överväga vilka bostadspolitiska medel som kommunerna behöver för att uppfylla sitt ansvar.

En parlamentarisk kommitté har tillkallats (dir. 1994:151) för att göra en samlad utvärdering av de reformer och omfattande förändringar som har skett i kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer samt föreslå åtgärder som utvecklar och stärker medborgarnas inflytande över *det fortsatta förnyelsearbetet*. Kommittéen skall särskilt utvärdera konsekvenserna av organisatoriska förändringar och nya verksamhetsformer med avseende på bl.a. demokrati, effektivitet, kvalitet, fördelningen av samhällsekonomiska konsekvenser. Vidare skall kommittén utarbeta förslag till åtgärder som stärker medborgarnas möjligheter till inflytande över det fortsatta förnyelsearbetet. Särskild uppmärksamhet bör ägnas frågor rörande insyn i och kontroll av kommunal verksamhet som bedrivs på entreprenad.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträdet den 12 april 1995

Närvarande: Statsrådet Sahlin, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Peterson, Hellström, Thalén, Freivalds, Wallström, Persson, Tham, Schori, Blomberg, Heckscher, Hedborg, Andersson, Uusman, Nygren, Ulvskog, Sundström, Johansson

Föredragande: Statsrådet Persson

Regeringen beslutar skrivelse 1994/95:220 Utvecklingen inom den kommunala sektorn.