



Vad händer i den offentliga sektorn

En översikt över utvecklingen 2000–2011



Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	9
1.1	Statskontorets uppdrag	9
1.1	Den offentliga sektorn – några begrepp	9
1.2	Innehållet i denna rapport	11
2	Den offentliga sektorns ekonomiska utveckling	15
2.1	Ekonomisk tillväxt och finansiell stabilitet	15
1.2	Offentliga inkomster	17
2.2	Offentliga utgifter	19
3	Sysselsatta i den offentliga sektorn	25
3.1	Sysselsatta i stat, kommun och landsting samt offentliga bolag	26
3.2	Sysselsatta i offentlig sektor fördelade på kön	27
3.3	Sysselsatta i offentlig sektor fördelade på ålder	28
3.4	Fler uppgifter om staten – fördelning av statsanställda per verksamhetsinriktning	30
4	Organisations- och strukturförändringar i staten	33
4.1	Antal myndigheter och årsarbetskrafter	34
4.2	Myndigheter och årsarbetskrafter fördelade på verksamhetsområden	36
4.3	Enmyndigheter bildas	37
4.4	Några ytterligare drag av strukturförändringarna	38
4.5	Utvärdering och tillsyn renodlas	42
4.6	Regeringens styrning av myndigheterna	43
5	Förändringar som rör den kommunala sektorn	45
5.1	Kommunsektorns uppgifter	46
5.2	Förändringar har skett inom vissa samhällsområden	46
5.3	Ökade möjligheter till kommunal samverkan och stärkt skydd för den kommunala självstyrelsen	48
5.4	Uppföljning av kommunal verksamhet	49
5.5	Den kommunala sektorns köp av verksamheter från privata utförare	51
5.6	Information till brukare	54
6	Medborgarnas uppfattning om kvalitet i offentlig verksamhet	57
6.1	Om hur de statliga myndigheterna och kommunsektorn sköter sitt arbete	58
6.2	Uppfattningen om offentlig service	62

Sammanfattning

Innehållet i denna rapport

I denna rapport redovisar vi uppgifter om den statliga sektorns utveckling och om hur medborgare bedömer hur statliga myndigheter och kommunala verksamheter utför sina uppgifter. Vi beskriver också några huvudsakliga förändringar som rör kommunsektorns utveckling.

I syfte att redovisa hur den offentliga sektorn utvecklas i ett större perspektiv redovisar vi uppgifter om den offentliga sektorns storlek mätt som andel av BNP och den totala arbetskraften. Vi redogör också för huvuddragen i fråga om offentlig ekonomi och sysselsatta.

Utmärkande drag

Sedan år 2000 har den statliga sektorn fortsatt att omstruktureras. Förändringarna har skett stegvis. Några större förändringar som rör kommunsektorns uppgifter har inte ägt rum sedan år 2000, även om flera förändringar skett inom enskilda områden.

Det är möjligt att urskilja följande utmärkande drag.

- Antalet myndigheter har minskat genom att myndigheter slagits samman, även om omfattningen av denna utveckling har avtagit under senare år.
- Antalet myndigheter har minskat mest inom områdena näringslivsfrågor samt samhällskydd och rättsskipning. Näringslivsfrågor är också det område där antalet sysselsatta har minskat mest medan samhällskydd och rättsskipning hör till de områden där antalet sysselsatta ökat mest.
- Utgifterna för landstingens och kommunernas köp av verksamheter från privata företag har ökat mycket sedan år 2000. Mätt som andel av de totala utgifterna är ökningen mindre.
- Medborgarna bedömer i regel att kommunala verksamheter fungerar bättre än statliga. Sett över tid har dock medborgarna blivit mindre nöjda med servicen i den kommun de bor i.
- Uppföljningen av den offentliga verksamheten har utvecklats under senare år, bland annat genom inrättandet av fristående utvärderings- och tillsynsmyndigheter. Syftet är att få mer kunskap om hur verksamheten genomförts och vilka resultat som nås.

- Storleken på den offentliga sektorn har minskat, både räknat som andel av bruttonationalprodukten (BNP) och av den totala arbetskraften. Räknat som andel av BNP har statens inkomster och utgifter minskat förhållandevis mer än kommunsektorns.

Angeläget att fortsätta följa utvecklingen

Det finns flera skäl att följa hur den offentliga sektorn utvecklas. Inte minst gäller detta den offentliga sektorns resultat. I en aktuell forskarstudie redovisas flera resultat om den offentliga sektorns utveckling i olika länder.¹ Den kanske viktigaste slutsatsen är att det inte finns något generellt samband mellan utgifter och resultat. Mer resurser leder inte automatiskt till bättre resultat. Viktigare är hur de offentliga resurserna används och hur den offentliga sektorn organiseras.

¹ SCP (2012) *Countries compared on public performance. A study of public sector performance in 28 countries.*

1 Inledning

1.1 Statskontorets uppdrag

Statskontoret har till uppgift att löpande följa och redovisa den offentliga sektorns utveckling.² Detta gör vi dels genom att analysera förvaltningspolitiska förhållanden i rapportserien *Om offentlig sektor*, dels genom att årligen översiktligt och samlat redovisa hur den offentliga sektorns utvecklas.

Denna rapport redovisar den offentliga sektorns utveckling på ett övergripande plan med hjälp av ett urval av mått och beskrivningar. I denna rapport redovisar vi den offentliga sektorns utveckling i fråga om resurser, personal och huvudsakliga förändringar som rör struktur och uppdrag. Vi redogör också för hur medborgare bedömer hur väl statliga myndigheter och kommunala verksamheter utför sina uppgifter.

Rapporten baseras på data som rör Sverige. Internationella jämförelser görs sparsamt.

I Statskontorets rapport från år 2011 *Den offentliga sektorns utveckling – en samlad redovisning* finns en mer utförlig beskrivning av den offentliga sektorns verksamhet i fråga om resurser och resultat. I den rapporten görs också internationella jämförelser baserade på bland annat data från OECD.

1.1 Den offentliga sektorn – några begrepp

Består av flera delar

Den offentliga sektorn består av olika delar. På en övergripande nivå kan den delas upp i samhällsnivå och utförare.

Med samhällsnivå menas central, regional och lokal nivå. Den offentliga förvaltningen i Sverige består av stat, landsting och kommun. Staten organiseras på både central och regional nivå. Landsting och kommuner organiseras på regional och lokal nivå. Ett vanligt samlingsnamn är den kommunala sektorn eller kommunsektorn.

Merparten av den offentliga sektorns uppgifter utförs av statliga och kommunala myndigheter. Delar utförs också av myndigheter inom ålders-

² Förordning (2007:827) med instruktion för Statskontoret.

pensionssystemet, som dock räknas som förvaltningsmyndigheter under regeringen.

Statliga och kommunala bolag utför också offentliga uppgifter. Enligt nationalräkenskaperna som tas fram av Statistiska centralbyrån (SCB) räknas offentliga bolag till näringslivet. Det är dock möjligt att se offentliga bolag som en del av den offentliga sektorn.

Till den offentliga sektorn kan också räknas verksamheter som staten, kommuner och landsting köper av privata leverantörer. I vissa fall är privata leverantörer dessutom huvudmän för offentligt finansierad verksamhet, exempelvis fristående skolor.

Tabell 1.1. Den offentliga sektorns – en översikt

	SAMHÄLLSNIVÅ			
		Central	Regional	Lokal
UTFÖRARE	Offentlig förvaltning	Stat	Stat Kommun (landsting, landsting med regionalt utvecklingsansvar och kommunala samverkansorgan)	Kommun
	Ålderspensionssystemet	AP-fonder		
	Offentliga bolag	Statliga bolag	Kommunala bolag	Kommunala bolag
	Privata leverantörer som utför offentligt finansierad verksamhet	Privata företag, stiftelser, ideella organisationer m.fl.	Privata företag, stiftelser, ideella organisationer m.fl.	Privata företag, stiftelser, ideella organisationer m.fl.
	Enskilda huvudmän som utför offentligt finansierad verksamhet	Privata företag, stiftelser, ideella organisationer m.fl.	Privata företag, stiftelser, ideella organisationer m.fl.	Privata företag, stiftelser, ideella organisationer m.fl.

I denna rapport använder vi begreppet offentlig sektor i den vanliga bemärkelsen, det vill säga enbart statlig och kommunal sektor och ålderspensionssystemet. Vår redovisning avser dock i första hand den statliga och kommunala sektorn.

Storleken kan mätas på olika sätt

Den offentliga sektorns storlek kan mätas på flera sätt. För att möjliggöra jämförelser mellan länder samt över tid brukar man mäta hur stora de offentliga inkomsterna och utgifterna är i förhållande till bruttonationalprodukten (BNP) respektive andelen offentligt sysselsatta av det totala antalet sysselsatta. Det är också möjligt att ange den offentliga sektorns förädlingsvärde, det vill säga dess bidrag till BNP.

Inom nationalräkenskaperna används vanligen följande mått:³

Mått	Andel år 2010
Offentliga myndigheters andel av det totala förädlingsvärdet	17 %
Den offentliga sektorns konsumtion och investeringar som andel av BNP	30 %
Den offentliga sektorns inkomster som andel av BNP	51 %
Den offentliga sektorns utgifter som andel av BNP	51 %
Sysselsatta i offentlig sektor exklusive offentligt ägda företag	28 %
Sysselsatta i offentlig sektor inklusive offentligt ägda företag	33 %

Källa: Uppgifter från SCB 2012

1.2 Innehållet i denna rapport

I kapitel 2 och 3 beskriver vi hur den offentliga sektorn har utvecklats i fråga om ekonomiska och personella resurser.

I kapitel 4 beskriver vi större strukturförändringar inom den statliga förvaltningen. I kapitlet finns bland annat en redovisning av hur antalet myndigheter förändrats sedan år 2000.

I kapitel 5 redovisar vi förändringar som rör den kommunala sektorns uppdrag. Där redogör vi också hur kommunsektorns köp av verksamhet från privata leverantörer utvecklats.

I det avslutande kapitlet 6 redogör vi för medborgarnas syn på hur staten och kommunsektorn utför sina uppgifter inom ett urval av verksamheter.

Redovisningen avser i huvudsak åren 2000–2011 med tonvikt på förändringar som ägt rum i slutet av denna period.

Baseras på olika källor

Respektive kapitel grundar sig på olika underlag. Beskrivningen av hur offentlig ekonomi och offentligt anställda har utvecklats baseras på officiell statistik från främst SCB och Arbetsgivarverket.

Beskrivningen som lämnas i kapitel 2 och 3 återger utvecklingen på en mer övergripande nivå än övriga kapitel. Vi har gjort ett urval av mått. En mer fullständig redovisning av exempelvis den offentliga sektorns ekonomiska utveckling lämnas i flera andra sammanhang, inte minst av SCB och regeringen. Utvecklingen av statligt anställda redovisas av bland annat Arbets-

³ Baseras på SCB (2011) *Offentlig ekonomi 2011*.

givarverket och kommunsektorns utveckling analyseras i olika sammanhang av Sveriges Kommuner och landsting (SKL).

I kapitel 4 lämnar vi en mer ingående beskrivning av centrala förändringar som rör den statliga förvaltningen. Redovisningen i kapitel 4 och 5 baseras både på statistik som Statskontoret bearbetat och på andra uppgifter från Statskontoret, bland annat beräkningar av antalet myndigheter och årsarbetskrafter.

I kapitel 6 redovisar vi, i likhet med kapitel 2 och 3, utvecklingen på en mer övergripande nivå. Uppgifterna baseras på information från SOM-institutet vid Göteborgs universitet.

Några utgångspunkter

En central indelningsgrund av offentliga verksamheter är det internationella systemet för att klassificera nationalräkenskaper, Cofog (Classifications of the Functions of Government). Detta system består av tio områden.

- **Allmän offentlig förvaltning:** verkställande och lagstiftande organ, ekonomi och skatteförvaltning, utrikesförvaltning, bistånd, m.m.
- **Försvar:** militärt försvar, civilt försvar m.m.
- **Samhällsskydd och rättsskipning:** polis, brand- och räddningsverksamhet, rättsväsende m.m.
- **Näringslivsfrågor:** handels- och näringslivspolitik, jordbruk, arbetsmarknadsfrågor, bränsle och energi, tillverkning och byggverksamhet m.m.
- **Miljöskydd:** avfallshantering, bekämpning av föreningar, skydd av biologisk mångfald m.m.
- **Bostadsförsörjning och samhällsutveckling:** bostäder, vattenförsörjning m.m.
- **Hälso- och sjukvård:** öppen sjukvård, tandvård, folkhälsovård, läkemedel m.m.
- **Fritidsverksamhet, kultur och religion:** stöd till idrotts- och fritidsverksamhet, kulturell verksamhet, radio och TV m.m.
- **Utbildning:** förskola, grund- och gymnasieskola, eftergymnasial utbildning m.m.
- **Socialt skydd:** stöd vid sjukdom och funktionshinder, äldreomsorg, familjer och barn och arbetslöshet m.m.

I rapporten använder vi oss av detta system när vi beskriver utvecklingen av ekonomi, personal och myndigheter.

I fråga om offentligt sysselsatta använder vi olika mått. I första hand baseras rapporten på uppgifter om sysselsatta som utgår från SCB:s registerbaserade arbetsmarknadsstatistik (Rams), men vi använder oss också av statistik från Arbetsgivarverket som rör statligt anställda. För att redovisa den statliga förvaltningens utveckling i fråga om storlek, använder vi SCB:s konjunktur-lönestatistik för statlig sektor (KLS).

2 Den offentliga sektorns ekonomiska utveckling

Utvecklingen i huvuddrag

- Sedan år 2000 har den offentliga sektorn minskat mätt som andel av BNP. Det gäller såväl offentliga inkomster som utgifter. Numera uppgår både inkomster och utgifter till 50 procent av den samlade BNP, vilket motsvarade cirka 1740 miljarder kronor.
- Inkomsterna har ökat mer i kommunsektorn än i den statliga sektorn. Statens intäkter är fortfarande störst, men numera är skillnaden mellan statens och kommunsektorns inkomster mindre än år 2000.
- Sedan år 2002 har kommunsektorns konsumtionsutgifter ökat jämfört med den statliga förvaltningens. Mätt i fasta priser har kommunsektorns utgifter ökat med cirka 12 procent. Utgifternas fördelning mellan olika Cofog-områden har inte ändrats mycket sedan år 2000.

I detta kapitel använder vi oss av statistik från SCB. Vi redovisar hur den offentliga sektorn utvecklats i fråga om ett urval av centrala ekonomiska mått. Dessa avser inkomster, utgifter och sparande. Vi redovisar också utvecklingen av den ekonomiska tillväxten.

Redovisningen görs både i fasta och löpande priser.

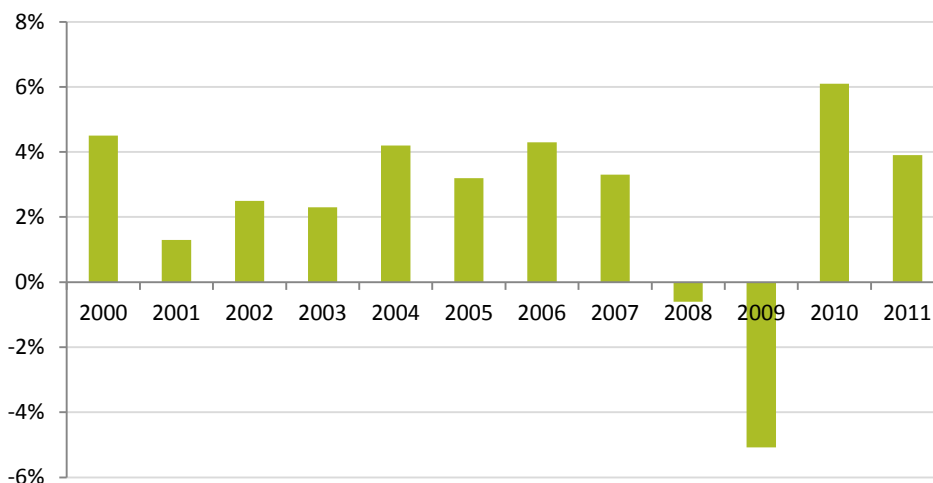
Uppgifterna för år 2011 är preliminära.

2.1 Ekonomisk tillväxt och finansiell stabilitet

Ökad tillväxt efter finanskrisen

Mellan åren 2000 och 2007 hade Sverige en positiv ekonomisk tillväxt. Ekonomin ökade varje år mellan 1,3 och 4,5 procent per år. I likhet med andra länder påverkades den ekonomiska tillväxten i Sverige av finanskrisen år 2008, vilket framgår av figur 2.1. BNP minskade under åren 2008 och 2009. År 2010 var dock den ekonomiska tillväxten drygt 6 procent och år 2011 nästan 4 procent.

Figur 2.1 BNP-utveckling åren 2000–2011 (procent)



Källa: SCB, Nationalräkenskaperna.

Ökad finansiell stabilitet

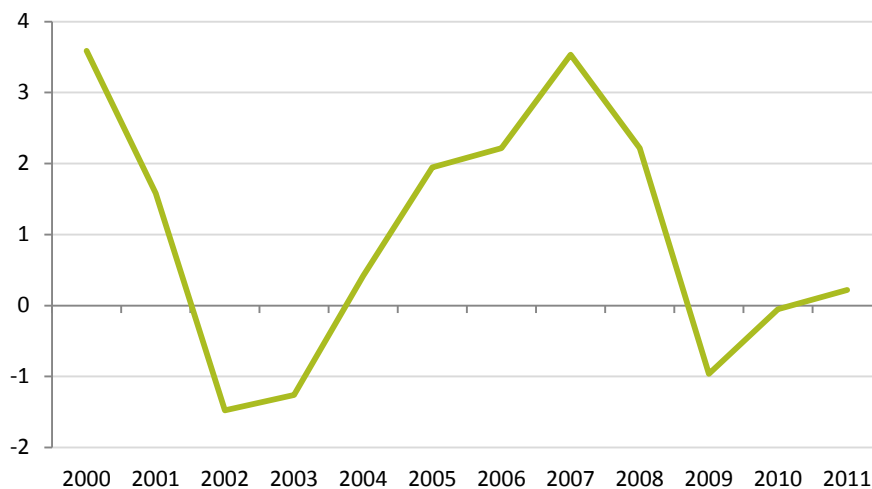
Sverige hör till de få länder som sedan år 2000 minskar sin statskuld räknat som andel av BNP och som samtidigt klarar EU:s konvergenskriterium om hur stort budgetunderskottet får vara.⁴

Att Sverige har stabila offentliga finanser syns också i den offentliga sektorns finansiella sparande, det vill säga vilket resultat som nås när inkomster och utgifter läggs samman (figur 2.2).⁵ Sparandet har varit positivt sedan år 2000, med undantag för åren 2002 och 2003. År 2008 orsakade finanskrisen ett negativt finansiellt sparande år 2009. Åren 2010 och 2011 ökade återigen det finansiella sparandet, som år 2011 uppgick till 0,2 procent.

⁴ OECD (2011) *Government at a Glance*. Nämnas bör också att Sveriges ekonomiska politik styrs delvis av EU:s regelverk som skärpts i samband med finanskris och finansiell oro. Sverige har tillsammans med 24 andra medlemsländer kommit överens om en finanspakt som innebär striktare restriktioner.

⁵ En del i Sveriges fiskala ramverk är överskottsmålet, som innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande ska uppgå till 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.

Figur 2.2 Offentliga sektorns finansiella sparande som andel av BNP åren 2000–2011 (procent)



Källa: SCB, Nationalräkenskaperna.

1.2 Offentliga inkomster

Minskande andel av BNP

De offentliga inkomsterna uppgick år 2011 till 1 746 miljarder kronor. Sett över tid har de totala offentliga inkomsterna minskat som andel av BNP och utgjorde år 2011 50 procent, vilket kan jämföras med nästan 57 procent för år 2000 (figur 2.3).

Figur 2.3 Offentliga inkomster som andel av BNP åren 2000–2011 (procent)



Källa: SCB, Nationalräkenskaperna.

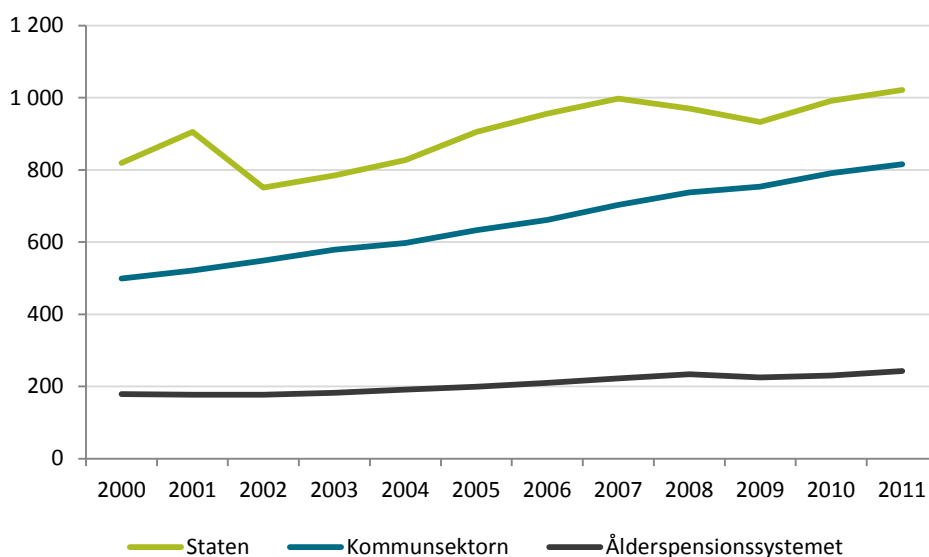
Jämfört med andra OECD-länder har Sverige och de nordiska länderna en relativt högre andel offentliga inkomster mätt som andel av BNP. Detsamma gäller Frankrike, Österrike och Belgien. Genomsnittet för OECD uppgick till drygt 40 procent år 2009.⁶

Statens inkomster är störst

Statens inkomster är något högre än kommunsektorns, 1 022 respektive 815 miljarder kronor år 2011.

Sett över åren har både statens och kommunsektorns inkomster ökat mätt i löpande priser (figur 2.4). Statens inkomster har dock varierat mer än kommunsektorns.

Figur 2.4 Inkomster för staten, kommunsektorn och ålderspensionssystemet åren 2000–2011, miljarder kronor (löpande priser)



Källa: SCB, Nationalräkenskaperna.

Statens inkomster ökade med 25 procent mellan åren 2000 och 2011 mätt i löpande priser. Kommunsektorns inkomster ökade med drygt 60 procent under samma period. Inkomsterna har alltså ökat i högre takt i kommunsektorn än i staten och ålderspensionssystemet.

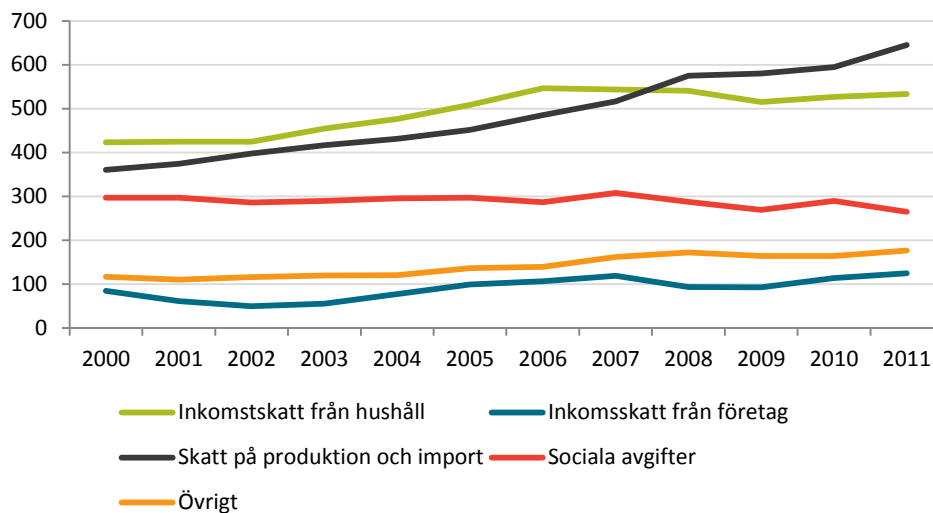
Skatt på produktion och import har ökat i betydelse

Den offentliga sektorns inkomster består till största delen av skatter. Dessa utgör sammanlagt tre fjärdedelar av de totala inkomsterna. Därutöver består inkomsterna av sociala avgifter (som betalas av arbetsgivare) och av övriga

⁶ OECD (2011) *Government at a Glance*.

inkomster, bland annat överskott från statliga bolag och ränteinkomster (figur 2.5).

Figur 2.5 Den offentliga sektorns inkomster från skatter och sociala avgifter åren 2000–2010, miljarder kronor (löpande priser)



Källa: SCB, Nationalräkenskaperna.

Hushållens inkomstskatter har varierat. Sedan år 2006 har de minskat. Också bolagens inkomstskatter har varierat. Däremot har inkomsterna från skatt på produktion och import (som även inkluderar mervärdesskatten) ökat stadigt. Numera är denna skatt den största inkomstkällan för den offentliga sektorn.

2.2 Offentliga utgifter

Minskande andel av BNP

Även i fråga om offentliga utgifter är andelen av BNP hög i Sverige, i likhet med andra nordiska länder. Sedan år 2000 har andelen minskat från 55 procent till cirka 50 procent för år 2011 (figur 2.6). Under åren 2008 och 2009 ökade andelen, när BNP minskade och finanskrisen slog igenom för fullt under år 2009.

Figur 2.6 Offentliga utgifter som andel av BNP åren 2000–2011 (procent)



Källa: SCB, Nationalräkenskaperna.

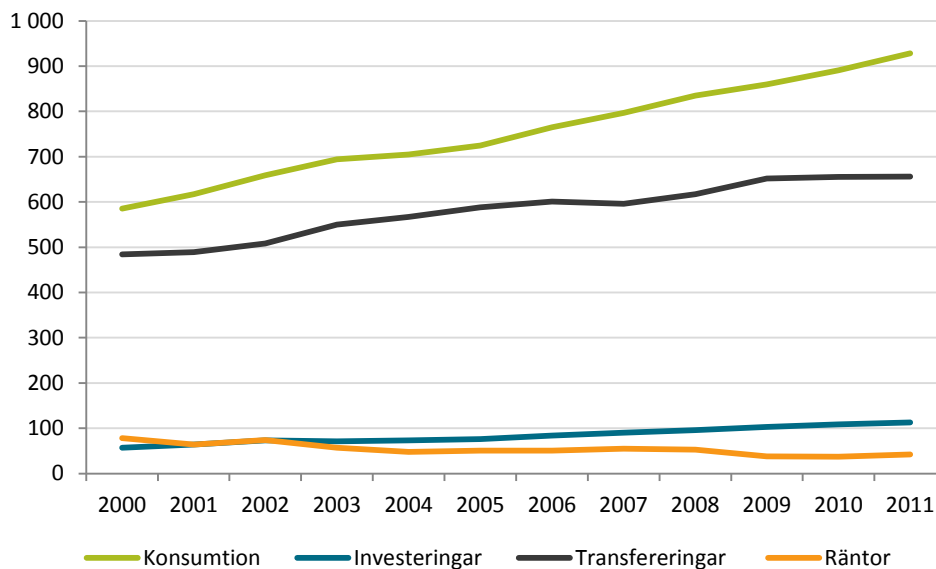
Nämnas bör att Sverige hör till de OECD-länder som mellan åren 2000 och 2009 har lägst ökning av de offentliga utgifterna räknat i fasta priser per person. Genomsnittet för OECD-länderna uppgick till nästan 3 procent. Ökningen för Sveriges del uppgick till drygt 1 procent.⁷

Offentliga utgifter för konsumtion har ökat mest

De offentliga utgifterna uppgick år 2011 till 1 738 miljarder kronor (figur 2.7). De största utgifterna är konsumtion (utgifter för löner, material, sociala avgifter, sociala naturaförmåner) och transfereringar till främst hushåll.

⁷ OECD (2011) *Government at a Glance*.

Figur 2.7 Den offentliga sektorns utgifter för konsumtion, transfereringar, investeringar och räntor från skatter åren 2000–2011, miljarder kronor (löpande priser)



Källa: SCB, Nationalräkenskaperna.

Utgifterna för den offentliga konsumtionen har ökat med närmare 60 procent mellan åren 2000 och 2011 (löpande priser). Under denna period har de offentliga konsumtionsutgifterna i stort sett svarat för mer än hälften av de totala utgifterna.

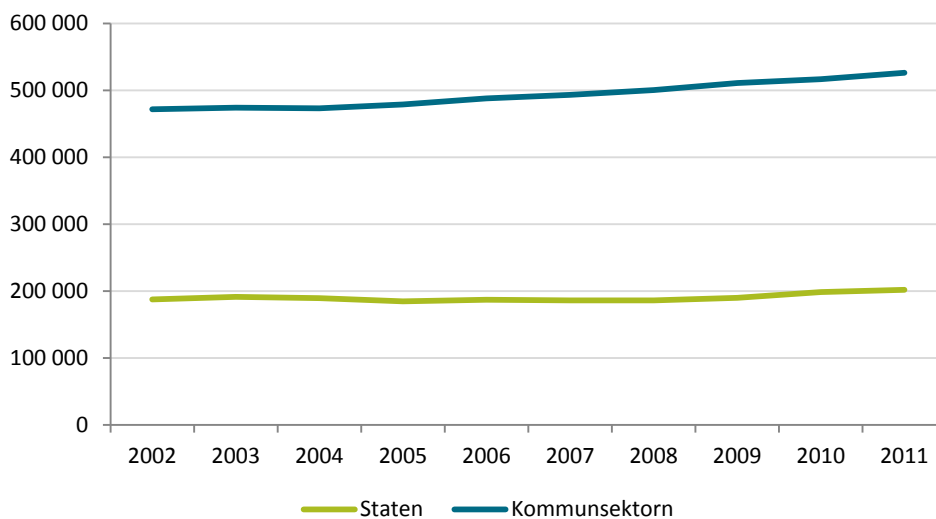
Den offentliga sektorns utgifter för transfereringar har ökat med nästan 36 procent sedan år 2000.

Utgifterna för räntor har halverats sedan år 2000 och utgör numera 2 procent av de totala utgifterna, motsvarande 42 miljarder kronor. År 2000 var motsvarande andel nästan 7 procent.

Kommunsektorns konsumtionsutgifter ökar snabbare

Mätt i fasta priser har utgifterna för offentlig konsumtion ökat med 10 procent sedan år 2002 (figur 2.8). Ökningen är något högre i kommunsektorn än i staten. Kommunsektorns utgifter för konsumtion ökade med 10 procent mellan åren 2002 och 2011, medan ökningen för staten uppgick till 8 procent under samma period.

Figur 2.8 Konsumtionsutgifter per delsektor åren 2002–2011, miljarder kronor (fasta priser, referensår 2002)

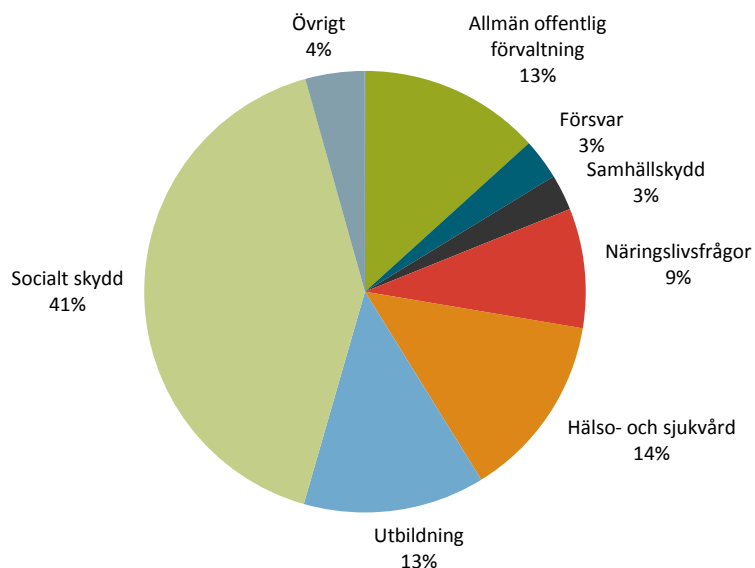


Källa: SCB, Nationalräkenskaperna.

Högst andel utgifter för socialt skydd

Fördelat på ändamål står offentliga utgifter för området socialt skydd för den största andelen (figur 2.9). Under år 2011 svarade detta område för 41 procent av de totala utgifterna.

Figur 2.9 Den offentliga sektorns utgifter fördelat på ändamål år 2010 (Cofog)



Källa: SCB, Nationalräkenskaperna.

I övrigt återfinns utgifter för områdena miljöskydd, bostadsförsörjning och samhällsutveckling samt fritidsverksamhet, kultur och religion.

Detta förklaras främst av att stora delar av transfereringssystemen ligger inom detta område. Sverige hör till de länder där socialt skydd svarar för en hög andel av de offentliga utgifterna.⁸

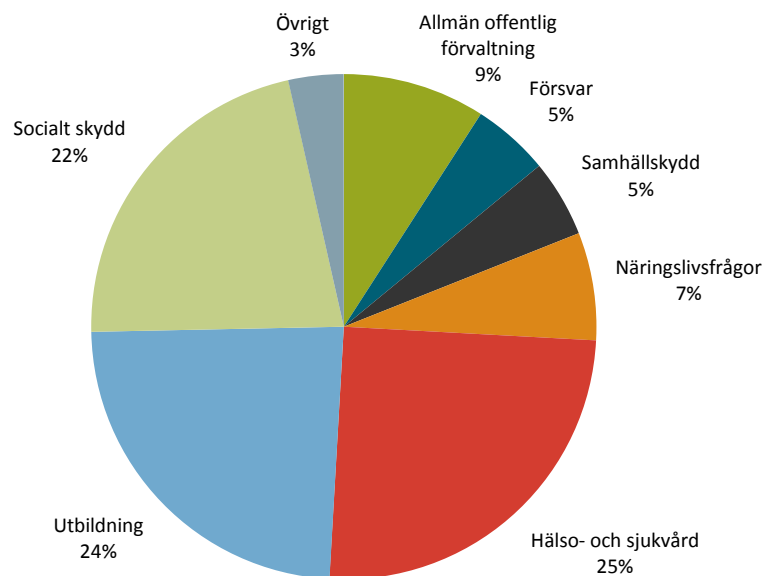
Därefter har områdena utbildning, hälso- och sjukvård och allmän offentlig förvaltning samt näringsliv högst andel offentliga utgifter. Detta är ett mönster som också finns i många andra EU- och OECD-länder.

Sedan år 2000 har fördelningen av utgifter på olika ändamål förändrats något. År 2010 stod allmän förvaltning och försvar för mindre andelar än år 2000. Detsamma gäller socialt skydd. Det motsatta förhållandet gäller för områdena utbildning, hälso- och sjukvård och näringslivsfrågor.⁹

... men räknat i konsumtionsutgifter svarar hälso- och sjukvården för högre andelar

Bilden förändras något när vi inte räknar med transfereringar, investeringar och räntor utan enbart studerar hur konsumtionsutgifterna fördelas (figur 2.10). Tillsammans med konsumtionsutgifterna för socialt skydd svarar hälso- och sjukvård och utbildning för nästan tre fjärdedelar av de totala konsumtionsutgifterna.

Figur 2.10 Den offentliga sektorns utgifter för konsumtion fördelade på ändamål, år 2010 (Cofog)



Källa: SCB, Nationalräkenskaperna.

I övrigt återfinns utgifter för områdena miljöskydd, bostadsförsörjning och samhällsutveckling samt fritidsverksamhet, kultur och religion.

⁸ OECD (2011) *Government at a Glance*.

⁹ OECD (2011) *Government at a Glance*.

3 Sysselsatta i den offentliga sektorn

Utvecklingen i huvuddrag

- Drygt 28 procent av arbetskraften, vilket motsvarar drygt 1,2 miljoner personer, finns inom den offentliga sektorn. Mätt som andel av den totala arbetskraften, har sysselsatta i den offentliga sektorn minskat något sedan år 2000.
- Flest sysselsatta finns i kommunsektorn. Mätt som andel av den totala arbetskraften uppgår andelen sysselsatta i denna sektor till drygt 23 procent.
- Könsfördelningen är jämn inom staten till skillnad från kommunsektorn. Åtta av tio anställda inom kommunsektorn är kvinnor.
- Staten och kommunsektorn har en liknande åldersstruktur. Färre yngre och fler äldre är sysselsatta i den offentliga sektorn i jämförelse med arbetskraften i övrigt. I staten har andelen äldre än 55 år minskat sedan år 2007.

I detta kapitel använder vi oss av statistik från SCB och Arbetsgivarverket. Uppgifterna från SCB rör sysselsatta medan uppgifterna från Arbetsgivarverket anger anställda i den statliga förvaltningen.

Den huvudsakliga skillnaden mellan sysselsatta och anställda är att med sysselsatta avses personer som förvärvsarbetar i genomsnitt minst en timme per vecka under november månad. Här ingår även egenföretagare. Det främsta skälet att utgå från sysselsatta är att vi kan jämföra olika delar av den offentliga sektorn med varandra och med arbetsmarknaden i stort.

Vi redovisar hur antalet sysselsatta utvecklats i fråga om kön och ålder. När det gäller staten redovisar vi också hur antalet anställda förändrats fördelat på verksamheter.

3.1 Sysselsatta i stat, kommun och landsting samt offentliga bolag

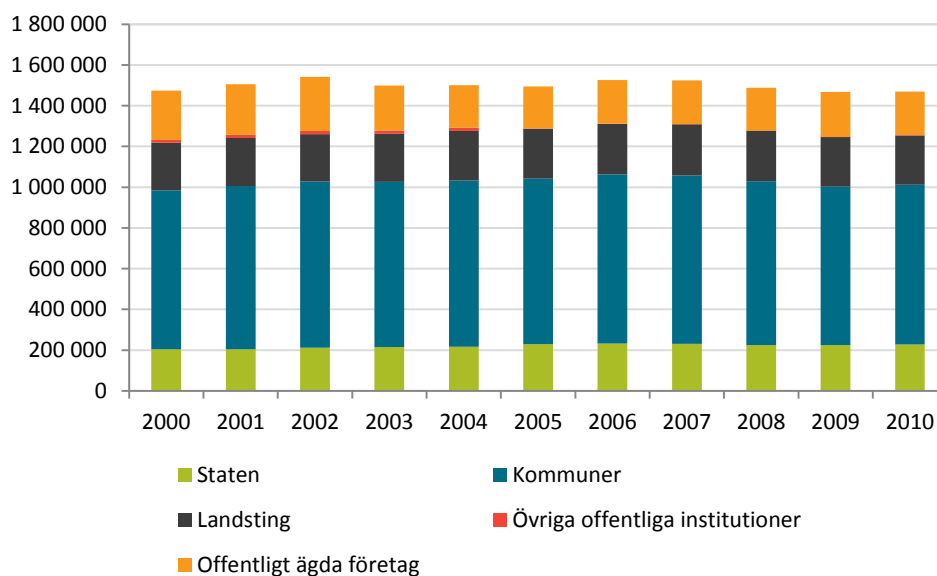
Antal och andel sysselsatta

År 2010 var drygt 1 255 000 personer sysselsatta inom den offentliga sektorn. Av dessa var 228 000 personer sysselsatta i staten och 784 000 inom kommunerna och 243 000 i landstingen (figur 3.1).

Antalet sysselsatta i den offentliga sektorn har ökat under mellan åren 2000 och 2010, från knappt 1 233 000 till drygt 1 255 000 personer. Antalet sysselsatta har ökat inom såväl staten som kommunerna och landstingen. Sedan år 2006 och år 2007 har dock antalet sysselsatta totalt sett minskat i kommunerna respektive landstingen (se vidare kap 5.5).

Inom offentligt ägda företag var drygt 214 000 personer sysselsatta år 2010.¹⁰ Sedan år 2006 har antalet sysselsatta i statligt ägda bolag minskat med motsvarande 41 000 personer. Minskningen beror på statens försäljning av statliga bolag. Inom kommunalt ägda företag och organisationer har antalet sysselsatta däremot ökat med 26 000 personer.

Figur 3.1 Antal sysselsatta i offentlig sektor och offentliga bolag åren 2000–2010

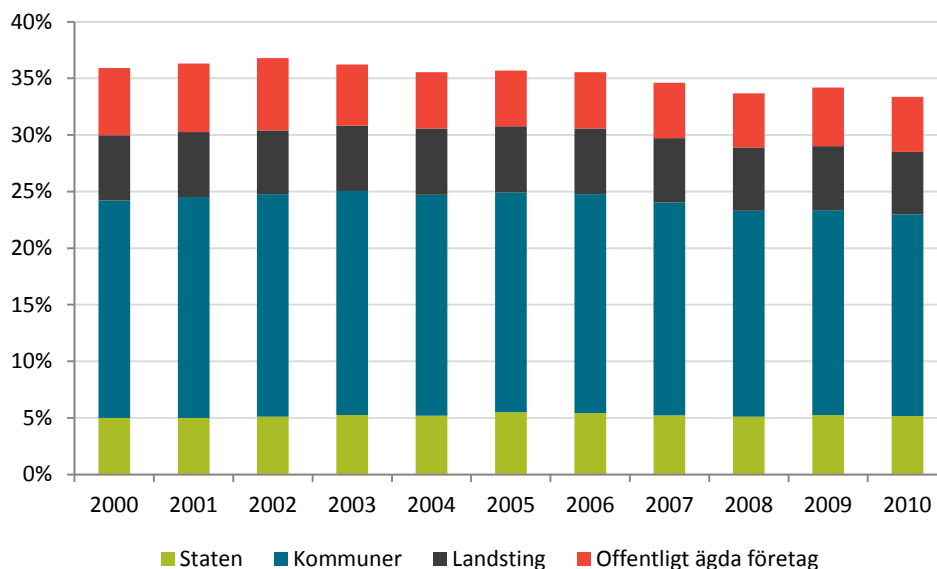


Källa: SCB, Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik.

¹⁰ Till offentliga bolag räknas endast bolag där staten eller kommunerna och landstingen är majoritetsägare.

Den offentliga sektorn har minskat sin andel av det totala antalet sysselsatta något, från drygt 30 till drygt 28 procent, mellan åren 2000 och 2010 (figur 3.2). Av dessa fanns år 2010 cirka 5 procent i staten.

Figur 3.2 Andel sysselsatta i offentlig sektor och offentliga bolag åren 2000–2010 av det totala antalet anställda på arbetsmarknaden (procent)



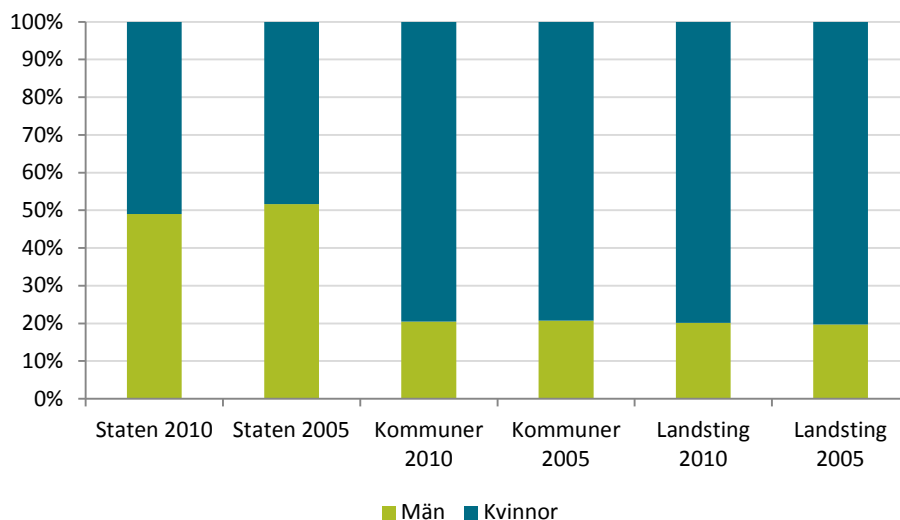
Källa: SCB, Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik.

3.2 Sysselsatta i offentlig sektor fördelade på kön

Kvinnor dominerar i kommunsektorn

I både kommuner och landsting utgör kvinnor 80 procent av de sysselsatta. Detta kan jämföras med staten, som i stort sett uppvisar en jämn könsfördelning (figur 3.3).

Figur 3.3 Antal sysselsatta i offentlig sektor fördelat på kön åren 2005 och 2010



Källa: SCB, Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik.

Jämnare fördelning inom staten

Någon större förändring har inte skett sedan år 2005. Andelen kvinnor bland de anställda har dock ökat i statlig sektor.

Från att ha utgjort knappt 46 procent av de statsanställda år 2000 ökade andelen kvinnor till drygt 51 procent år 2011. Könsfördelningen inom staten var således relativt jämn år 2011, när drygt 114 000 kvinnor och drygt 107 000 män var statligt anställda.¹¹

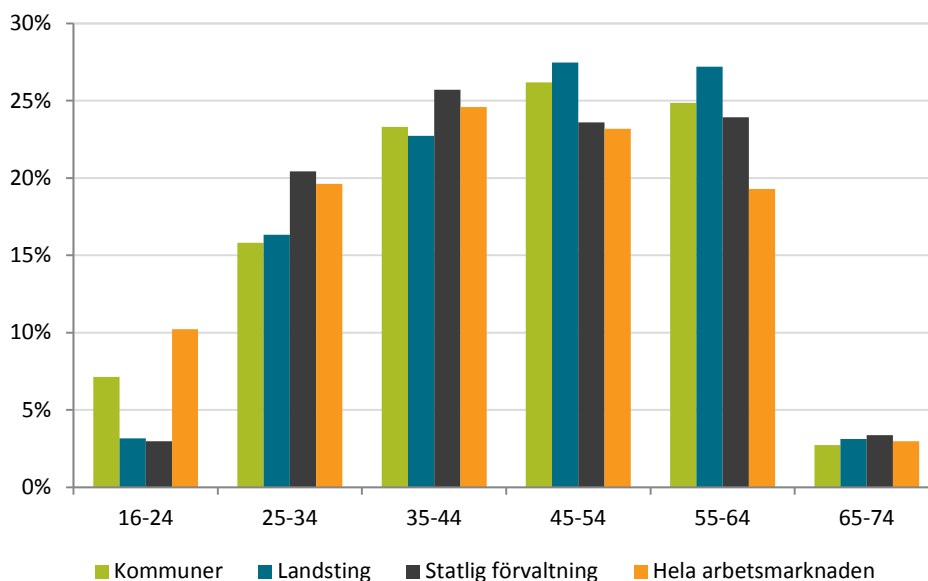
3.3 Sysselsatta i offentlig sektor fördelade på ålder

Andelen äldre högre hos kommuner och landsting

Åldersstrukturen i den offentliga sektorn skiljer sig i två huvudsakliga avseenden från arbetsmarknaden i stort (figur 3.4). För det första är andelen yngre (16-24 år) på hela arbetsmarknaden väsentligt högre än i såväl kommuner som landsting. För det andra är andelen äldre (55-64 år) högre i den offentliga sektorn än på arbetsmarknaden i stort.

¹¹ Arbetsgivarverket (2012) uppgifter till Statskontoret.

Figur 3.4 Åldersfördelning för sysselsatta i offentlig sektor samt arbetsmarknaden totalt år 2010 (procent)



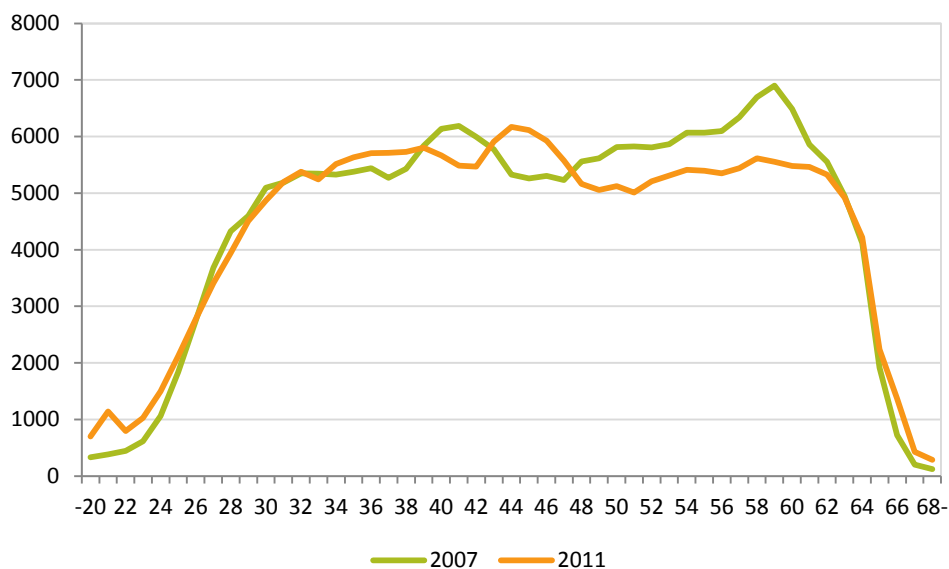
Källa: SCB, Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik.

Det finns samtidigt skillnader mellan staten, kommunerna och landstingen. Andelen äldre (åldersgrupperna från 45 år och uppåt) är högre i landstingen än i staten och kommunerna. En annan skillnad är att andelen i åldrarna 16–24 år är betydligt högre i kommunerna än i landstingen.

Andelen äldre har minskat i staten

Sedan år 2007 har andelen äldre inom staten minskat årligen. Den tidigare ”puckeln” vid 55 år och uppåt har planat ut år 2011 (figur 3.5). Samtidigt är andelen anställda som är strax över 20 år märkbart större år 2011. Det beror sannolikt på nyanställningar inom försvaret i samband med övergången från ett värnpliktsförsvaret till ett yrkesförsvaret.

Figur 3.5 Antal anställda inom staten fördelat på ålder åren 2007 och 2011

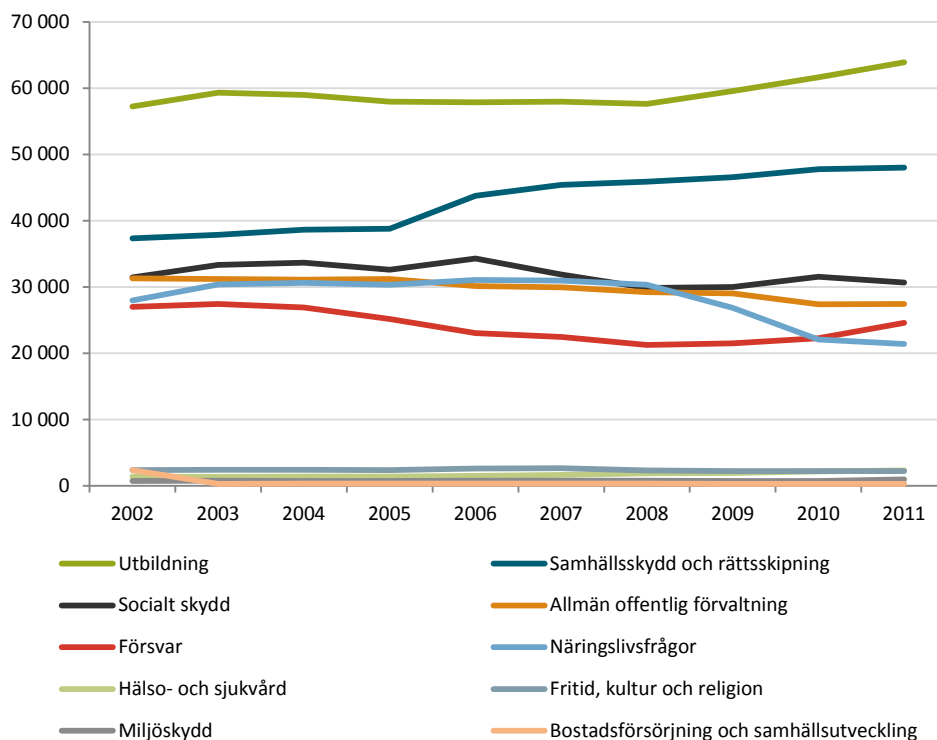


Källa: Arbetsgivarverket. Endast anställda som arbetar minst 40 procent av en heltid ingår i statistiken.

3.4 Fler uppgifter om staten – fördelning av statsanställda per verksamhetsinriktning

När vi studerar uppgifter om statsanställda för åren 2000–2011 ser vi också att antalet ökat sedan år 2000 (figur 3.6). Det gäller framför allt inom utbildningsväsendet och rättsväsendet. År 2011 var knappt 64 000 personer, motsvarande nästan 29 procent av de statsanställda, verksamma inom utbildning. Drygt 48 000 personer var anställda inom rättsväsendet år 2011.

Figur 3.6 Antalet statsanställda per verksamhetsinriktning (Cofog) åren 2002–2011



Källa: Arbetsgivarverket.

Samtidigt har antalet anställda minskat inom andra områden. Hit hör näringslivsfrågor, försvar och allmän offentlig förvaltning. Den procentuellt största minskningen har ägt rum inom området allmän offentlig förvaltning, där den uppgår till drygt 20 procent mellan åren 2000 och 2011.

Inom försvar har dock antalet anställda ökat något på senare tid. Antalet anställda inom försvar har ökat något årligen sedan år 2008.

Områdena miljöskydd, bostadsförsörjning och samhällsutveckling, hälso- och sjukvård samt fritid, kultur och religion har minst antal anställda. Lägst är antalet anställda inom bostadsförsörjning och samhällsutveckling (knappt 300 anställda år 2011) och högst är antalet inom området hälso- och sjukvård (cirka 2 300 år 2011). Antalet anställda inom dessa områden har, med undantag för bostadsförsörjning och samhällsutveckling, varit relativt stabilt under hela 2000-talet.

4 Organisations- och strukturförändringar i staten

Utvecklingen i huvuddrag

- Antalet myndigheter har minskat sedan år 2000. De största minskningarna under perioden 2007–2011 ägde rum inom områdena näringslivsfrågor, socialt skydd samt samhällsskydd och rättsskipning. En stor del av förklaringen är bildandet av så kallade enmyndigheter.
- Minskningen av antalet myndigheter har avtagit under de senaste åren, men det är troligt att den kommer att fortsätta.
- Också mätt i årsarbetskrafter har den statliga sektorn minskat i storlek sedan år 2000. Denna minskning har dock varit lägre än minskningen av antalet myndigheter. Det betyder att myndigheterna i genomsnitt har blivit färre men större. Antalet myndigheter med färre än 100 anställda har minskat från drygt 250 till 210 mellan åren 2007 och 2011.
- Mätt i årsarbetskrafter utgör utbildning samt samhällsskydd och rättsskipning de största områdena. Inom dessa områden har antalet årsarbetskrafter ökat mellan åren 2007 och 2011.
- Samtidigt har betydande delar av statens verksamhet bolagiserats sedan år 2000. Från och med år 2007 uppgår antalet årsarbetskrafter som påverkats av bolagisering till cirka 10 000.
- Sedan år 2007 har regeringen i flera avseenden utvecklat sin styrning av myndigheter och statlig verksamhet. Syftet är att förbättra regeringens styrning.

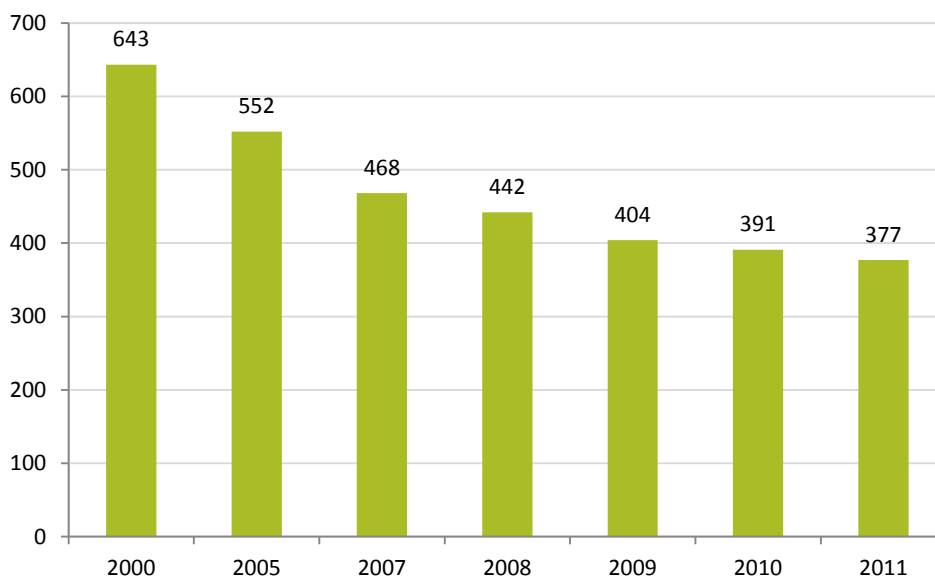
I detta kapitel använder vi oss av statistiska uppgifter bearbetade av Statskontoret. Till grund ligger också statistik från SCB:s konjunkturlönestatistik för statlig sektor (KLS). Denna statistik innehåller uppgifter om årsarbetskrafter i statliga myndigheter och affärsverk.

Vi redovisar hur antalet myndigheter och årsarbetskrafter utvecklats totalt och fördelat på olika verksamhetsområden. Vi beskriver avslutningsvis översiktligt väsentliga förändringar i regeringens styrning av myndigheterna.

4.1 Antal myndigheter och årsarbetskrafter

Under hela 1990-talet och början av 2000-talet minskade antalet statliga myndigheter rejält. De stora förändringarna under den här perioden beror till stor del på att många små regionala och lokala myndigheter har slagits samman till större enheter och i flera fall ombildats till en myndighet (enmyndigheter). Minskningen har fortsatt under de senaste åren, men takten har avtagit. Figur 4.1 beskriver utvecklingen av antalet myndigheter under regeringen mellan åren 2000 och 2011.

Figur 4.1 Antal myndigheter under regeringen åren 2000–2011



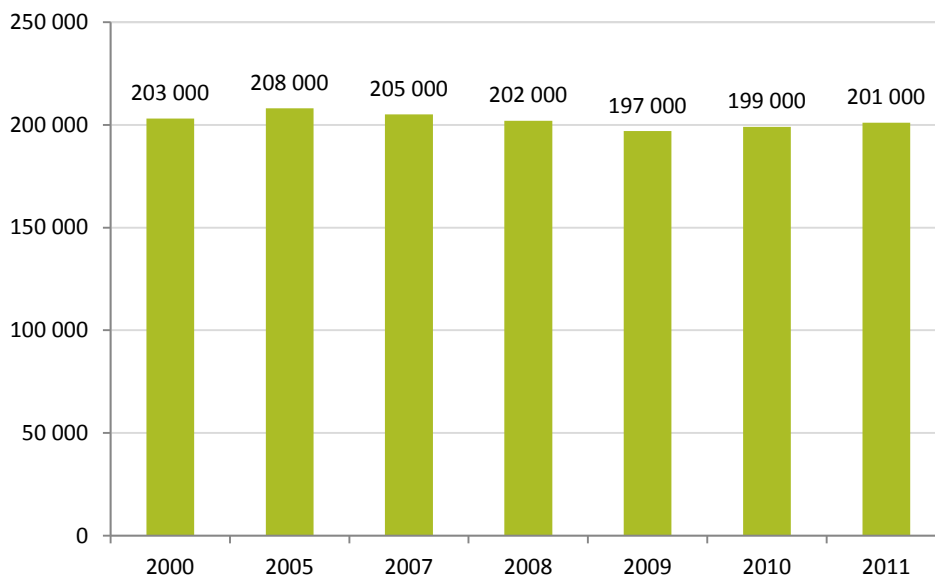
Källa: För åren 1990 till 2007: Statsförvaltningens utveckling 1990-2005 (Statskontoret, rapport 2005:32) och Statliga myndigheter 2007 (Statskontoret, dnr. 2007/99-5). För åren 2008-2010: Färre men större – Statliga myndigheter åren 2007-2010 (Statskontoret, Om offentlig sektor 6, 2010).

Den 1 januari 2011 fanns det 377 myndigheter under regeringen. Mellan 1 januari 2007 och 1 januari 2011 minskade antalet med 91. Siffran är nettot av alla myndigheter som har lagts ned, slagits samman och nybildats. Totalt under den här perioden lades 146 myndigheter ned och 55 nya tillkom.

Trenden med allt större myndigheter håller i sig

Mellan åren 2000 och 2011 minskade volymen på myndigheternas verksamhet, mätt i antal årsarbetskrafter, från 203 000 till knappt 201 000 årsarbetskrafter. Mellan åren 2010 och 2011 ökade dock antalet årsarbetskrafter med drygt 1 600 (figur 4.2).

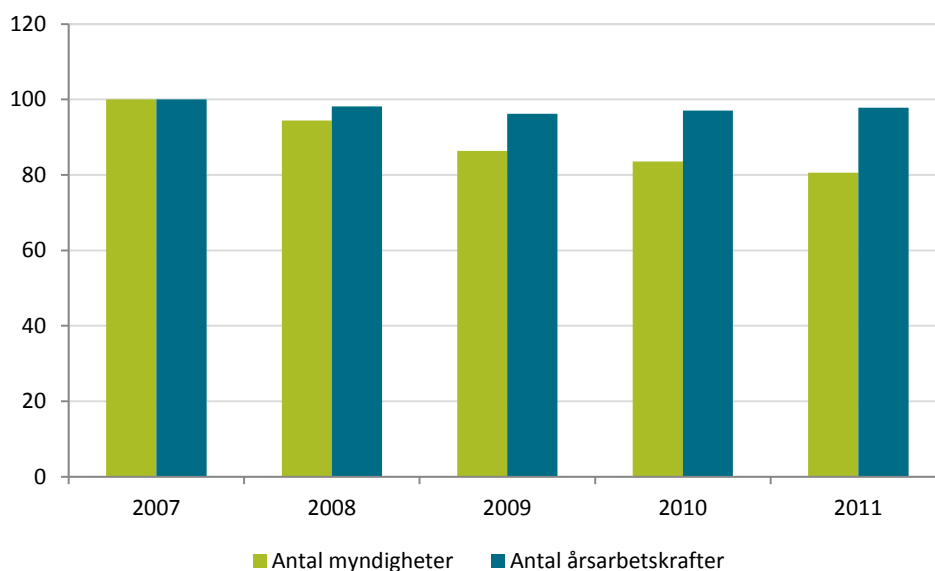
Figur 4.2 Antal årsarbetskrafter i tusental åren 2000–2012



Källa: SCB, bearbetad statistik av Statskontoret.

Antalet årsarbetskrafter minskade i mindre utsträckning än antalet myndigheter. Mellan åren 2007 och 2011 minskade antalet myndigheter med ungefär 20 procent. Årsarbetskrafterna minskade bara med drygt 2 procent under samma period. Det innebär att myndigheterna i genomsnitt har blivit färre men större. Figur 4.3 visar förändringarna under perioden 2007 till 2011.

Figur 4.3 Relativa förändringar av antalet myndigheter och årsarbetskrafter mellan åren 2007 och 2011. År 2007=100



Källa: Statskontoret.

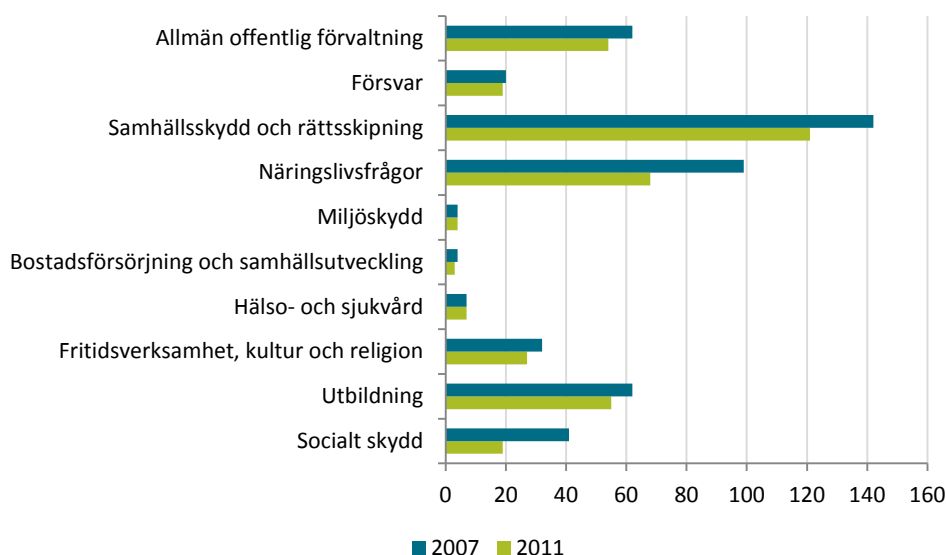
4.2 Myndigheter och årsarbetskrafter fördelade på verksamhetsområden

Omfattningen av statens verksamhet varierar mellan olika verksamhetsområden, liksom hur områdena är organiserade. På vissa områden finns bara ett fåtal myndigheter och få årsarbetskrafter (främst bostadsförsörjning och samhällsutveckling samt miljöskydd). På andra är det tvärtom, med relativt många myndigheter och ett stort antal årsarbetskrafter (utbildningsområdet). Andra kombinationer förekommer också.

Samhällsskydd och rättsskipning samt utbildning är störst

Störst antal myndigheter finns inom verksamhetsområdet samhällsskydd och rättsskipning, där polismyndigheterna och domstolarna ingår. Räkna vi i stället volymen mätt i årsarbetskrafter svarar området utbildning för den största andelen. Där ingår framför allt universiteten och högskolorna (figur 4.4 och 4.5).

Figur 4.4 Antal myndigheter fördelade på verksamhetsområden år 2007 och 2011



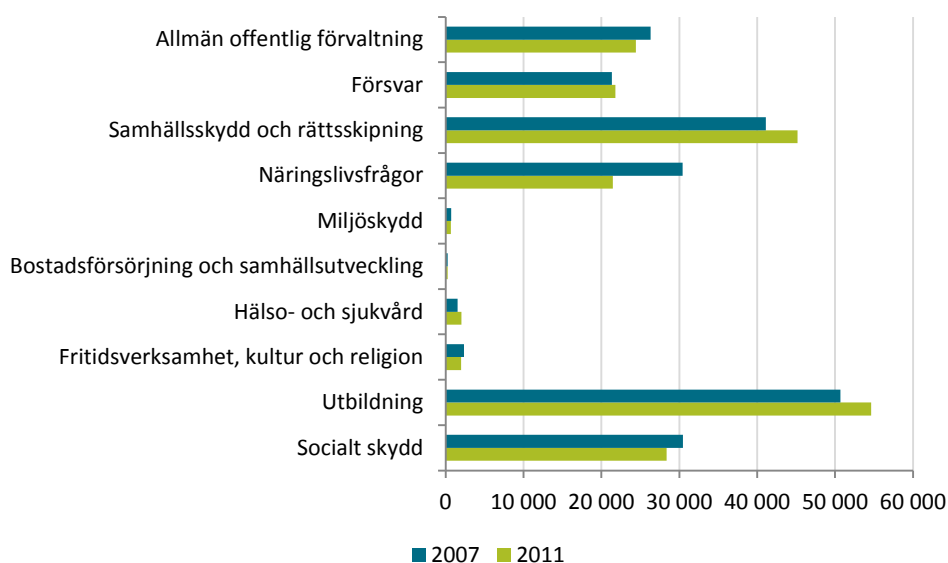
Källa: Statskontoret.

Mellan åren 2007 och 2011 har antalet myndigheter minskat inom de flesta områden. Mest minskade antalet inom området näringslivsfrågor. Den främsta orsaken är att två så kallade enmyndigheter bildades under perioden. De tidigare regionala länsarbetsnämnderna och den centrala myndigheten Arbetsmarknadsstyrelsen ombildades till en myndighet, Arbetsförmedlingen. Också Lantmäteriverket och de regionala lantmäterimyndigheterna ombildades på motsvarande sätt till Lantmäteriet.

Antalet myndigheter har även minskat inom området samhällsskydd och rättsskipning. Den främsta orsaken är sammanslagningar av myndigheter inom domstolsväsendet.

Mätt i årsarbetskrafter har dock flera områden ökat mellan åren 2007 och 2011 (figur 4.5). Antalet årsarbetskrafter ökade mest på områdena utbildning samt samhällsskydd och rättsskipning. De områden där antalet årsarbetskrafter minskade mest var näringslivsfrågor, socialt skydd och allmän offentlig förvaltning.

Figur 4.5 Antal årsarbetskrafter i tusental fördelade på verksamhetsområden år 2007 och 2011



Källa: Statskontoret.

En förklaring till den stora minskningen inom näringslivsfrågor är att flera verksamheter har bolagiserats mellan åren 2007 och 2011.

Noteras bör att antalet årsarbetskrafter ökat inom försvar, vilket också framgår av kapitel 3.4 när vi redovisar utvecklingen av antalet anställda. Detta är en följd av det nya personalförsörjningssystemet som införts inom försvarsmakten i samband med övergången till ett yrkesförsvar.

4.3 Enmyndigheter bildas

En av de större förvaltningspolitiska reformerna under de senaste åren har varit att ombilda lokala och regionala fristående myndigheter och den centrala myndigheten inom ett verksamhetsområde till så kallade enmyndigheter. Syftet med ombildningarna har varit att åstadkomma en tydligare ledning och styrning för myndigheterna, ökad rättssäkerhet, större flexibilitet och ett mer effektivt resursutnyttjande. Sedan år 1994 har tretton enmyndigheter bildats (tabell 4.1).

Tabell 4.1 Sammanläggningar av myndigheter sedan mitten av 1990-talet

Myndighet	År	Antal sammanslagna myndigheter	Antal årsarbetskrafter 2011
Försvarsmakten	1994	111	16 407
Regeringskansliet	1997	14	4 228
Tullverket	1999	6	1 949
Arbetsmiljöverket	2001	10	522
Skatteverket	2004	10	9 112
Åklagarmyndigheten	2005	6	1 202
Kronofogdemyndigheten	2006	9	2 005
Kriminalvården	2006	35	9 102
Skogsstyrelsen	2006	10	809
Arbetsförmedlingen	2007	20	9 724
Lantmäteriet	2008	21	2 178
Riksarkivet	2009	7	522
Totalt		259	69 295

Källa: Statskontoret. Vanligtvis räknas även Försäkringskassan till ombildade enmyndigheter. År 2005 slogs de 21 försäkringskassorna samman med det dåvarande Riksförsäkringsverket. De lokala försäkringskassorna var dock inte myndigheter i formell mening utan utgjorde en egen associationsform.

Ombildningar till enmyndigheter har genomförts inom ett stort antal verksamhetsområden. Sammanlagt har ombildningarna omfattat närmare 260 myndigheter.

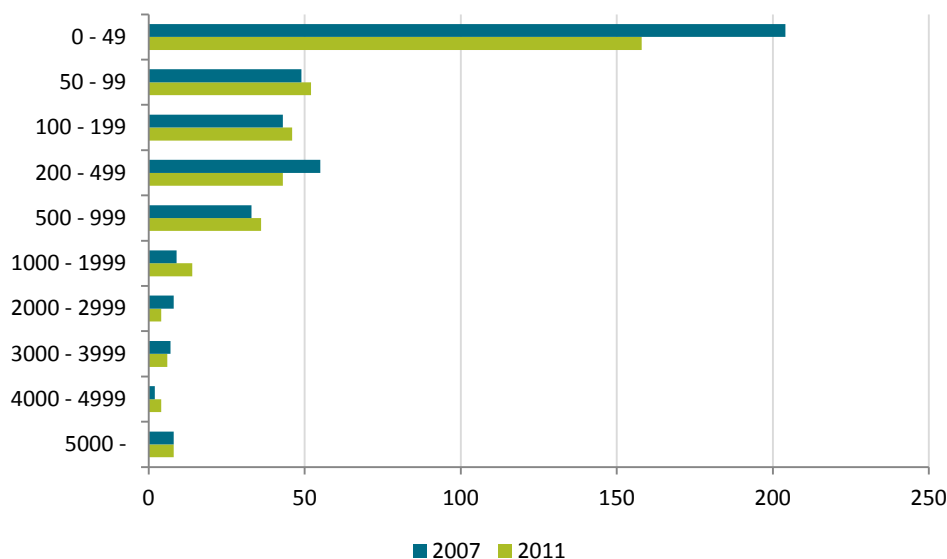
I dag finns det bara en myndighetskoncern kvar. Det är Rikspolisstyrelsen med de 21 länspolismyndigheterna. Men även inom detta område kan det vara förändringar på gång. Den 30 mars 2012 lämnade Polisorganisationskommittén ett förslag om att Rikspolisstyrelsen, länspolismyndigheterna och Statens kriminaltekniska laboratorium bör ombildas till en sammanhållen myndighet, Polismyndigheten.¹²

4.4 Några ytterligare drag av strukturförändringarna

Att myndigheterna har blivit färre men större avspeglas av att ett stort antal små myndigheter har lagts ned under senare år. Men trots att antalet myndigheter med färre än 50 årsarbetskrafter har minskat med nästan en fjärdedel sedan år 2007, svarar de fortfarande för mer än 40 procent av det totala antalet (figur 4.6).

¹² En sammanhållen svensk polis SOU 2012:13.

Figur 4.6 Statliga myndigheter indelade efter storlek mätt i årsarbetskrafter år 2007 och år 2011



Källa: Statskontoret.

Kommentar: I tabellen saknas de myndigheter för vilka årsarbetskrafterna inte har särredovisats för något av eller båda åren. Det gäller bland annat de myndigheter som har ombildats till enmyndigheter under perioden.

Det vanligaste är att verksamheten vid myndigheter som läggs ner tas över av en befintlig eller nybildad myndighet.

Ett exempel är Statens räddningsverk, Krisberedskapsmyndigheten och Styrelsen för psykologiskt försvar, som avvecklades under år 2008 och ersattes av den nybildade Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Syftet var att få till stånd en effektivare verksamhet och minska administrationskostnaderna.¹³

Ett annat exempel är förändringarna inom transportområdet. År 2008 avvecklades Järnvägsstyrelsen och Luftfartsstyrelsen, och verksamheten fördes över till den nya Transportstyrelsen. År 2010 avvecklades Vägverket, Banverket och Statens institut för kommunikationsanalys. I stället bildades Trafikverket och Transportanalys.

Ett ytterligare exempel är förändringarna på diskrimineringsområdet. År 2009 inrättades Diskrimineringsombudsmannen (DO) i samband med en samlad lagstiftning på området.¹⁴ DO tog över uppgifterna från Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Handikappombudsmannen och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av

¹³ prop. 2007/08:92 *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*.

¹⁴ Diskrimineringslagen (2008:567).

sexuell läggning. En orsak till att bilda en myndighet var att få till stånd en enhetlig tillämpning av de olika diskrimineringsgrunderna.¹⁵

Liknande exempel finns inom andra verksamhetsområden.

I en del fall har förändringarna föranletts av större verksamhetsförändringar. Ett exempel är Totalförsvarets pliktverk, som år 2011 ersattes av Totalförsvarets rekryteringsmyndighet. Bakgrunden var att värnpliktsförsvaret ersattes av ett yrkesförsvaret. Ett annat exempel är nedläggningen av Statens biografbyrå år 2010, efter att den statliga förhandscensuren av film avskaffats. Numera är det Statens medieråd som granskar film som ska visas för barn under 15 år.¹⁶

Få exempel på verksamheter som helt avvecklats eller tillkommit

Det finns få exempel på myndigheter vars verksamheter helt har avvecklats eller kommit till som ett nytt statligt åtagande under perioden 2007 till 2011. De närmaste exemplen på verksamheter som har upphört är Arbetslivsinstitutet och Myndigheten för nätverk och samarbete inom högre utbildning, medan Finanspolitiska rådet har kommit till som en ny verksamhet.

Arbetslivsinstitutet var ett nationellt forskningsinstitut för arbetslivsfrågor med cirka 400 anställda. Här ansåg regeringen att forskning om arbetslivet i stället borde bedrivas av universitet och högskolor.¹⁷ Senare har också institutets ansvar för företagshälsovårdsutbildning lagts över till universitet och högskolor.

Myndigheten för nätverk och samarbete inom högre utbildning hade till uppgift att stödja och främja arbetet vid universitet och högskolor i frågor om breddad rekrytering, pedagogisk utveckling och it-stödd distansutbildning. Regeringen gjorde år 2008 bedömningen att detta var frågor som universitet och högskolor skötte bäst på egen hand. Ansvaret för den nationella webbportalen Sveriges nätuniversitet fördes dock över till Verket för högskoleservice.¹⁸

Finanspolitiska rådet bildades år 2007 med uppgifterna att bland annat följa upp finanspolitikens mål (långsiktigt hållbara offentliga finanser, överskottsmålet och utgiftstaket med mera). Syftet med myndighetens verksamhet är att öka långsiktigheten och samtidigt stärka öppenheten i den ekono-

¹⁵ prop. 2007/08:95 *Ett starkare skydd mot diskriminering.*

¹⁶ prop. 2009/10:228 *Filmcensuren för vuxna avskaffas – skyddet för barn och unga mot skadlig mediepåverkan stärks.*

¹⁷ Dir.2007:42 *Avveckling av Arbetslivsinstitutet.*

¹⁸ Dir. 2007:178 *Avveckling av Myndigheten för nätverk och samarbete inom högre utbildning.*

miska politiken.¹⁹ Någon tidigare motsvarighet har inte funnits bland de svenska myndigheterna.

Verksamheter har bolagiserats

En annan återkommande förändring är bolagisering. Detta är ingen ny trend, utan har pågått under en längre period. Sedan år 2007 har verksamheten vid en del myndigheter förts över till nybildade statliga bolag. Riksdagen har bedömt att dessa verksamheter bedrivits under bolagsliknande former och i konkurrens med privata aktörer. Enligt riksdagen har det därför saknats motiv att bedriva verksamheten i myndighetsform.²⁰

Under åren 2009 och 2010 bildades bolagen Infranord, Svevia och Vectura, som tog över vissa verksamheter från Banverket och Vägverket. Sammanlagt sysselsatte dessa cirka 7 000 anställda år 2011.

År 2010 bildades Swedavia som tog över skötseln av de svenska flygplatser, som tidigare var Luftfartsverkets ansvarsområde. Antalet anställda i Swedavia uppgick till cirka 2 500 år 2011.

Under år 2011 beslutade riksdagen att bilda bolaget Metria, som tidigare var en del av Lantmäteriet. År 2011 hade bolaget cirka 340 anställda.

Sammanlagt minskade antalet årsarbetskrafter vid Banverket, Vägverket (Trafikverket), Luftfartsverket och Lantmäteriet med drygt 10 000 mellan åren 2007 och 2011. Samtidigt har i stort sett lika många anställts vid de nya helstatliga bolagen. I vart fall på kort sikt är således det statliga åtagandet oförändrat.

Gemensam administration och koncentration av uppgifter hos länsstyrelserna

I sin strävan att skapa en mer effektiv och mindre kostnadskrävande förvaltning rör sig staten mot mer av gemensam administration. Det sker på flera sätt.

En ny myndighet, Statens servicecenter, bildades den 1 juni 2012. Myndigheten har i uppdrag att inom vissa områden erbjuda administrativt stöd till övriga myndigheter.

Under senare år har också länsstyrelserna samordnat sin administration på vissa områden, bland annat inom it-stöd och löneadministration.

¹⁹ Pressmeddelande Finansdepartementet 28 juni 2007.

²⁰ Se bland annat Trafikuskottets betänkande 2008/09:TU4 om ändrad verksamhetsform för delar av verksamheten vid Vägverket och Banverket.

Nämnas bör också koncentrationen av uppgifter hos länsstyrelserna. Redan i dag har en del uppgifter koncentrerats till några av länsstyrelserna. Det gäller bland annat tillsyn över stiftelser, förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön och åtgärder mot penningtvätt. Nya uppgifter som kommer att koncentreras till vissa länsstyrelser är bland annat uppgifter som rör medborgarskap, överförmyndare och bilskrotning.²¹

4.5 Utvärdering och tillsyn renodlas

Att organisera utvärdering i sektorsspecifika myndigheter som är fristående från politikens genomförande har blivit allt vanligare. Under de senaste åren har nya utvärderingsmyndigheter bildats inom flera olika områden (tabell 4.2). Ett exempel är myndigheten Trafikanalys.

En närliggande utveckling är att det har bildats separata inspektionsmyndigheter med uppgift att granska om en verksamhet lever upp till de krav som lagstiftningen anger. Exempel är Skolinspektionen som bildades år 2008. Dessa tillsynsmyndigheter har ofta också utvärderingsliknande uppgifter.

De nya granskningsmyndigheterna har i många fall haft en eller flera föregångare. Såväl Trafikanalys som Skolinspektionen har föregångare i de tidigare myndigheterna Statens institut för kommunikationsanalys och Statens skolverk.

Tabell 4.2 Sammanställning över fristående utvärderings- och tillsynsmyndigheter

Myndighet	Bildad
Brottsförebyggande rådet (Brå)	1974
Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU)	1992
Institutet för arbetsmarknadspolitiska utvärderingar (IFAU)	1997
Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring	2004
Institutet för utvärdering av utvecklingssamarbete (Sadev)	2006
Finanspolitiska rådet	2007
Skolinspektionen	2008
Inspektionen för socialförsäkringen (ISF)	2009
Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser	2009
Trafikanalys	2010
Myndigheten för vårdanalys (Vårdanalys)	2011
Myndigheten för kulturanalys (Kulturanalys)	2011

Källa: Statskontoret.

Syftet är att förbättra uppföljningen

Ett uttalat syfte har varit att stärka uppföljningen genom att separera utvärderings- och tillsynsfunktioner från de uppgifter som handlar om att förverkliga politiken inom ett område. Utvärderingen och tillsynen bör med andra ord stå fri från själva genomförandet.

²¹ prop. *Ändring av viss länsstyrelseverksamhet* 2011/12:31.

Detta var fallet när Skolinspektionen inrättades. Regeringen fann skäl att skilja tillsynen från dåvarande Skolverkets uppgifter, som var att utfärda föreskrifter, lämna bidrag till huvudmän och bidra till utveckling. På så sätt skulle rollfördelningen mellan tillsynen å ena sidan och övriga uppgifter å andra sidan blir mer tydlig och förutsägbar. Det skulle i sin tur ge myndigheterna förutsättningar att genomföra sina uppgifter på ett mer effektivt sätt.²²

Ett liknande synsätt gäller regeringens förslag att ändra myndighetsstrukturen på högskoleområdet.²³ Regeringens förslag är att särskilja den granskande verksamheten från de främjande och serviceinriktade verksamheterna. Därigenom avser regeringen skapa bättre förutsättningar för en effektivare verksamhet.

4.6 Regeringens styrning av myndigheterna

Under senare år har regeringens styrning av statlig verksamhet förändrats i flera avseenden. Syftet har varit att på flera sätt få till stånd en tydligare och mer strategisk styrning av myndigheter och statliga verksamheter. Detta har gällt frågor som hur myndigheterna ska ledas, vilka krav som ställs på myndigheternas interna styrning och kontroll och hur den statliga tillsynen bör utformas. Det har också handlat om hur myndigheternas verksamhet och offentligt finansierad verksamhet ska följas upp i fråga om resultat.

Under perioden 2007–2011 har regeringens styrning framför allt förändrats på följande sätt:

Nya ledningsformer. Numera leds myndigheterna på tre olika sätt, nämligen styrelsemyndighet, enrådighetsmyndighet och nämndmyndighet. Styrelsemyndigheter leds av en styrelse som ansvarar för verksamheten gentemot regeringen. En enrådighetsmyndighet leds av myndighetschefen. Vid en nämndmyndighet fattar nämnden gemensamt beslut i frågor som rör myndighetens verksamhet.

Tidigare fanns fyra olika ledningsformer: myndigheter med styrelse med fullt ansvar, myndigheter med styrelse med begränsat ansvar, enrådighetsverk och nämndmyndigheter.

Intern styrning och kontroll. Alla myndigheter som lyder under myndighetsförordningen har krav på att det finns en väl fungerande intern styrning och kontroll. Ett 60-tal myndigheter med omfattande ekonomiska verksamheter lyder dessutom under förordningen om internrevision och förordningen om intern styrning och kontroll. Dessa förordningar reglerar att

²² prop. 2007/08:50 Nya skolmyndigheter.

²³ prop. 2011/12:133 Nya myndigheter inom utbildningsområdet m.m.

myndigheten ska ha en internrevision samt att särskilda krav ställs på myndighetens interna styrning.²⁴ Något liknande krav har inte funnits tidigare.

En mer enhetlig och tydlig tillsyn. Enligt regeringen bör den statliga tillsynen bli mer enhetlig. Regeringen har också angett vad som bör utmärka tillsynen. Bland annat bör tillsynen utföras som en självständig granskning. Det innebär bland annat att om en och samma myndighet svarar för verksamhetens genomförande och tillsynen av den, ska det finnas en tydlig åtskillnad mellan drift och tillsyn.²⁵

En mer strategisk och verksamhetsanpassad resultatstyrning. Sedan år 2009 har den statliga resultatstyrningen förändrats.²⁶ Syftet är att på ett mer systematiskt vis anpassa resultatstyrningen till verksamhetens förutsättningar och behov. Formerna för att följa upp myndigheternas resultat har setts över. Regeringen och riksdagen har fört fram vikten av att komplettera myndigheternas redovisningar med information om effekter. Denna information bör sökas utanför den berörda myndigheten genom externa analyser och utvärderingar.

Resultatstyrningen utgick tidigare från en mer hierarkisk och förutbestämd struktur för hur mål och återrapporteringskrav skulle utformas.

²⁴ Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll. Tillsammans med myndighetsförordningen och internrevisionsförordningen (2006:1228) reglerar denna förordning regeringens krav på intern styrning och kontroll inom myndigheten.

²⁵ Regeringens skrivelse 2009/10:79 En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn. Riksdagen har ställt sig bakom skrivelsens innehåll (bet 2009/10:FiU12).

²⁶ Se SOU 2007:75 och budgetpropositionerna för åren 2009 och 2010 (prop. 2008/2009:1, UO 4 och prop. 2009/2010:1, UO 4) och regeringens förvaltningspolitiska proposition (prop. 2009/10:175).

5 Förändringar som rör den kommunala sektorn

Utvecklingen i huvuddrag

- Någon större överföring till den kommunala sektorn av statliga ansvarsområden eller uppgifter i sin helhet har inte ägt rum sedan år 2000.
- I något fall har ansvar flyttats från kommunerna till staten, bland annat i fråga om ansvaret att säkra en effektiv etablering av nyanlända invandrare och ansvaret för tillsyn av djurskyddet.
- I flera fall har staten ökat kraven på uppföljning och utvärdering av regelefterlevnad, effektivitet och kvalitet. Det gäller bland annat områden som skola och kommunernas äldreomsorg.
- Kommunsektorns köp av verksamhet från privata utförare har ökat sedan år 2000. Numera utgör exempelvis andelen köp från privata företag inom utbildning och vård och omsorg drygt 10 procent av kostnaderna inom respektive område, mätt som andelar av kommunernas samlade kostnader. År 2010 uppgick andelarna till 3 respektive 7 procent.
- Mellan åren 2007 och 2010 har antalet sysselsatta totalt sett minskat något i både kommunerna och landstingen. En förklaring är att kommuner och landsting i större utsträckning köper verksamhet av privata utförare. I de privata företagen ökade antalet anställda inom utbildning, vård och omsorg. Antalet sysselsatta har dock ökat i kommunerna sedan år 2009 och i landstingen sedan år 2010.
- Kommuner med valfrihetssystem som är kopplade till lagen om valfrihetssystem, lämnar mer information än övriga om valmöjligheter och om kvalitet.

I detta kapitel använder vi oss av statistik från SCB. Vi redogör dessutom för en egen undersökning av kommunernas webbaserade information om valfrihetssystem.

Vi redovisar aktuella förändringar som rör kommunsektorns uppgifter och några huvudsakliga förändringar som rör uppföljningen av kommunal verksamhet.

Vi redovisar särskilt utvecklingen av kommunernas köp av verksamhet från privata leverantörer och vilken information som ges allmänhet och brukare kopplat till kommunernas valfrihetssystem.

Vår redovisning gör inte anspråk på att vara heltäckande. Det finns flera andra förhållanden som har påverkat kommunernas verksamhet sedan början av 2000-talet. Hit hör bland annat frågor om kommunernas organisation och ledning och hur den kommunala styrningen utvecklats. En annan fråga är hur EU-medlemskapet påverkar kommunernas verksamhet.

5.1 Kommunsektorns uppgifter

Sett i ett internationellt perspektiv har Sverige en långtgående kommunal självstyrelse, vilket bland annat återspeglas i fördelningen av offentliga inkomster och kostnader. Nämnas bör också att de svenska kommunerna har egen beskattningsrätt. Bland OECD-länderna är det bara i Danmark som den kommunala sektorn svarar för en större andel av de offentliga kostnaderna än Sverige.²⁷

Kommunerna och landstingen har med andra ord ansvar för en stor del av den offentliga verksamheten, vilket är viktigt att tänka på när den offentliga sektorns utveckling analyseras. I kommunernas och landstingens ansvar ingår bland annat skola, vård och omsorg samt hälso- och sjukvård och tandvård. Andra delar är kollektivtrafik och bostadsplanering.

5.2 Förändringar har skett inom vissa samhällsområden

Sedan år 2000 har den kommunala sektorn i stort haft samma uppgifter. Någon större överföring av uppgifter till kommunsektorn har inte ägt rum. Detta syns också i OECD:s statistik. Sedan år 2002 har det inte skett någon större förändring i andelen anställda på central eller lokal nivå för Sveriges del.²⁸

Under senare år har det kommunala beslutsfattandet dock påverkats av förändringar inom enskilda samhällsområden, bland annat:

- **Etableringsreformen och kommunernas ansvar för nyanlända.** Från och med 2010 har staten huvudansvaret för att säkerställa att nyanlända invandrare etableras så snabbt som möjligt i samhället.²⁹ Etablerings-

²⁷ OECD (2011) *Government at a Glance*.

²⁸ OECD (2011) *Government at a Glance*.

²⁹ Lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (2010:197).

reformen innebär att det numera är Arbetsförmedlingen som ska samordna statliga insatser som syftar till att påskynda den enskildes etablering. Tidigare låg huvudansvaret på kommunerna.

- **Överenskommelser inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården.** Antalet överenskommelser mellan staten och Sveriges Kommuner och landsting, SKL, inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården har ökat under senare år. För år 2012 slöts nio överenskommelser inom hälso- och sjukvårdsområdet, till exempel om patientsäkerhetsarbetet och om de mest sjuka äldre. Även inom socialtjänstområdet har flera överenskommelser slutits. Ofta innehåller överenskommelserna pengar som ska fördelas på olika insatser.
- **Ökat inslag resultatbaserade ersättningssystem inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården.** När statsbidragen inom socialtjänst och hälso- och sjukvård utformats har ambitionen allt oftare varit att koppla ersättningen till resultat och prestationsbaserade mål. Ett sådant exempel är den så kallade kömiljarden som är ett stimulansbidrag som staten delar ut till landsting som kortar sina värdköer.
- **Införande av LOV.** År 2009 infördes lagen (2008:962) om valfrihets-system (LOV) som ett alternativ till lagen (2007:1091) om offentlig upphandling. Lagen kan användas bland annat inom hemtjänsten och hälso- och sjukvården. Sedan år 2010 är lagen obligatorisk för landstingens primärvård, men än så länge är den frivillig för kommunerna.
- Syftet med LOV är att öka möjligheterna för brukare att välja kommunala tjänster och på så sätt öka kvalitet och effektivitet.
- **En reformerad plan- och bygglag.** Sedan den år 2011 gäller en ny plan och bygglag.³⁰ Lagen innebär att kommunerna har fått ökat ansvar och befogenheter i frågor som rör planering och byggande, men lagen innebär också att kraven på kommunerna ökat. Syftet med den nya lagen har varit att förenkla plan- och bygglovsprocesserna, samtidigt som kontroll och tillsyn av byggandet ska skärpas. Bland annat har nya bestämmelser införts om att kommunerna i högre grad ska beakta miljö- och klimataspekter vid planläggning och byggande.
- **Statlig djurskyddstillsyn.** Staten har övertagit ansvaret från kommunerna för djurskyddskontrollen. Sedan 2009 är detta ett ansvar för länsstyrelserna.³¹
- **Frågor om tillsyn.** En annan förändring är att kommunernas ansvar för tillsynen av privat tillståndspliktig verksamhet inom socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) upp-

³⁰ Plan- och bygglag (2010:900).

³¹ Djurskyddslagen (1988:534).

hört.³² Detta skedde år 2010 i samband med att länsstyrelsernas tillsyns- och tillståndsverksamhet inom LSS förts över till Socialstyrelsen, vilket också omfattar privat verksamhet.

- **Ny modell för kulturbidrag.** Sedan 2011 fördelas statens medel till regional och lokal kulturverksamhet enligt en ny modell.³³ Denna modell för kultursamverkan syftar till att ge regioner och landsting större inflytande över hur statliga medel fördelas. I korthet innebär modellen att regioner och landsting utifrån statliga riktlinjer ska ta fram kulturplaner, som sedan ska ligga till grund för statens beslut om fördelning.
- **Ny skollag.** Under år 2011 infördes en ny skollag (2010:800). Den grundläggande ansvarsfördelningen mellan statlig och kommunal nivå består, men blir tydligare genom ökade krav på såväl kommuner som huvudmän. Tillsammans med andra förändringar på skolområdet syftar den nya skollagen till tydligare mål och mer uppföljning (fler nationella prov, tidigare betyg, skärpt tillsyn). Statens ökade krav på uppföljning och tillsyn har också lett till förstärkt inspektion från statens sida.
- **Ny gymnasieskola.** Sedan år 2011 gäller nya bestämmelser för gymnasieskolan. Numera leder gymnasieskolan fram till två typer av gymnasieexamen, en högskoleförberedande examen och en yrkesexamen. Tidigare gav samtliga gymnasieprogram högskolebehörighet.

5.3 Ökade möjligheter till kommunal samverkan och stärkt skydd för den kommunala självstyrelsen

Förändrad ansvarsfördelning på regional nivå

År 1997 infördes en försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning i länen i Västra Götaland, Skåne, Kalmar och Gotland.³⁴ I praktiken överlät staten beslutanderätt till landstingen i dessa län i frågor som rörde regionalt tillväxtarbete och kultur. År 2002 fick också kommunerna möjligheter att bilda kommunala samverkansorgan i frågor som rör regional utveckling.³⁵

Försöksverksamheten har nu avslutats. Den förändrade regionala ansvarsfördelningen i Skåne, Västra Götaland, Gotland och numera också Halland är sedan år 2011 permanentad och lagen om kommunala samverkansorgan gäller tills vidare.³⁶

³² Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) 1993:387.

³³ prop. *Tid för kultur* 2009/10:3, bet.2009/10 KrU5, rskr. 2009/10:145.

³⁴ SFS 1996:1414.

³⁵ Lag (2002:34) om samverkansorgan i länen. Skillnaden mellan självstyrelseorgan och kommunala samverkansorgan är att de förstnämnda är direktvalda kommunala organ medan kommunala samverkansorganen är en samarbetsorganisation för berörda kommuner.

³⁶ prop. 2009/10:156, bet.2009/10 KU37 Regionalt utvecklingsansvar i vissa län.

I praktiken innebär det att vissa landsting och kommunala samverkansorgan bland annat fått ansvar att samordna det regionala tillväxtarbetet och fördela vissa av statens regionala tillväxtmedel.³⁷ I övriga län kvarstår ansvaret att samordna och fördela medel till det regionala tillväxtarbetet på staten (länsstyrelserna).

En reformerad regeringsform

Den svenska regeringsformen har nyligen reformerats. Ett syfte har varit att ge den kommunala självstyrelsen en tydligare ställning.³⁸ En viktig förändring är den så kallade proportionalitetsprincipen. Denna princip innebär att lagstiftaren inte ska begränsa det kommunala självbestämmandet mer än nödvändigt när lagar ändras eller nya lagar införs. För att kunna följa denna princip har också grundlagen ändrats så att Lagrådets granskning även avser lagstiftning som kan få betydelse för kommunal självstyrelse.

5.4 Uppföljning av kommunal verksamhet

Förstärkt statlig utvärdering och inspektion

Under 2000-talet har staten bildat nya utvärderings- och tillsynsmyndigheter för att följa upp kommunal verksamhet. År 2011 bildades Myndigheten för kulturanalys och Myndigheten för vårdanalys. År 2008 bildades Statens skolinspektion. Syftet med dessa förändringar har varit att stärka statens uppföljning.

Även Barnombudsmannen gavs år 2009 ett tydligare ansvar för att följa upp kommunernas och landstingens arbete med att tillämpa barnkonventionen.³⁹ Barnombudsmannen förväntas diskutera sina slutsatser med kommunerna i syfte att öka kunskapen om barnkonventionen och stärka barnens rättigheter.

Staten följer också upp och analyserar utvecklingen inom den kommunala sektorn på olika sätt i fråga om andra liknande tvärsektoriella frågor. Handisam bildades år 2006 och har till uppgift att samordna arbetet inom det handikappolitiska området. Folkhälsoinstitutet svarar för sektorsövergripande uppföljning och utvärdering av insatser inom folkhälsoområdet och en liknande roll har Ungdomsstyrelsen i fråga om ungdomspolitiska insatser.

³⁷ Förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete, förordning (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken.

³⁸ Se Konstitutionsutskottets betänkande 2009/10:KU19.

³⁹ Förordning med instruktion (SFS 2007:1021) för Barnombudsmannen. Myndighetens uppföljningsansvar gäller även statliga myndigheter.

Arbetet med att främja jämförelser inom kommunsektorn

Att följa upp kommunala verksamheter har också syftat till att öka jämförelser inom kommunsektorn och finna nyckeltal och kvalitetsindikatorer. Sveriges Kommuner och landsting (SKL) har i hög grad varit aktiv i denna utveckling. Staten har på flera sätt stimulerat arbetet.

Bildande av Rådet för främjande av kommunala analyser. År 2006 bildades Rådet för främjande av kommunala analyser av staten och Sveriges Kommuner och landsting som ansvarar för en nationell databas, Kolada. Databasen innehåller statistik från Statistiska centralbyrån, ansvariga statistikmyndigheter och Sveriges Kommuner och landsting.⁴⁰ Där finns också nyckeltal som kan ligga till grund för jämförelser mellan kommuner och landsting. Huvudsyftet är att stödja kommunsektorns egen uppföljning av måluppfyllelse och resursanvändning.

Nationellt jämförelseprojekt. Mellan åren 2007 och 2010 bedrev Rådet för främjande av kommunala analyser och Sveriges Kommuner och landsting ett nationellt jämförelseprojekt, till vilket staten bidrog med drygt 13 miljoner kronor. Projektets syfte var att genom systematiserade jämförelser förbättra kvaliteten och effektiviteten i de kommunala verksamheterna. Syftet var också att finna nationella kvalitetsindikatorer.

Arbete med Öppna jämförelser. Sedan år 2006 tar Sveriges Kommuner och landsting fram *Öppna jämförelser*, som innehåller information om kvalitet, resultat och kostnader i kommunala verksamheter. Områden som ingår i Öppna jämförelser är hälso- och sjukvård, äldreomsorg, grundskola, gymnasieskola, folkhälsa och trygghet och säkerhet.

SKL samarbetar med berörda myndigheter inom respektive område.

Uppdrag till Socialstyrelsen. Sedan år 2009 har regeringen gett Socialstyrelsen och berörda myndigheter i uppdrag att utveckla indikatorer inom bland annat hälso- och sjukvården, socialtjänsten och folkhälsopolitiken. Arbetet bedrivs i nära samarbete med Sveriges Kommuner och landsting.

Indikatorerna syftar bland annat till att bidra till bättre uppföljning av vård och omsorg på nationell nivå. Ett annat syfte är att huvudmännen ska få kunskap om vilka insatser och arbetsmetoder som ger goda resultat genom att jämföra prestationer. På längre sikt ska jämförelserna även vara ett verktyg för brukare att få en ökad valfrihet inom vården och omsorgen. Målgruppen är beslutsfattare, vård- och omsorgsgivare samt brukare av tjänsterna.

⁴⁰ Rådet för främjande av kommunala analyser är en ideell förening med staten och SKL som medlemmar.

5.5 Den kommunala sektorns köp av verksamheter från privata utförare

Andelen köpt verksamhet har ökat

Utöver att kommuner och landsting köper verksamhet av varandra och av staten, köper kommuner och landsting verksamhet av privata utförare. Merparten av dessa köp avser privata företag.⁴¹

I detta avsnitt belyser vi enbart kommunernas köp från privata företag och ideella föreningar och stiftelser inom områdena utbildning och vård och omsorg.

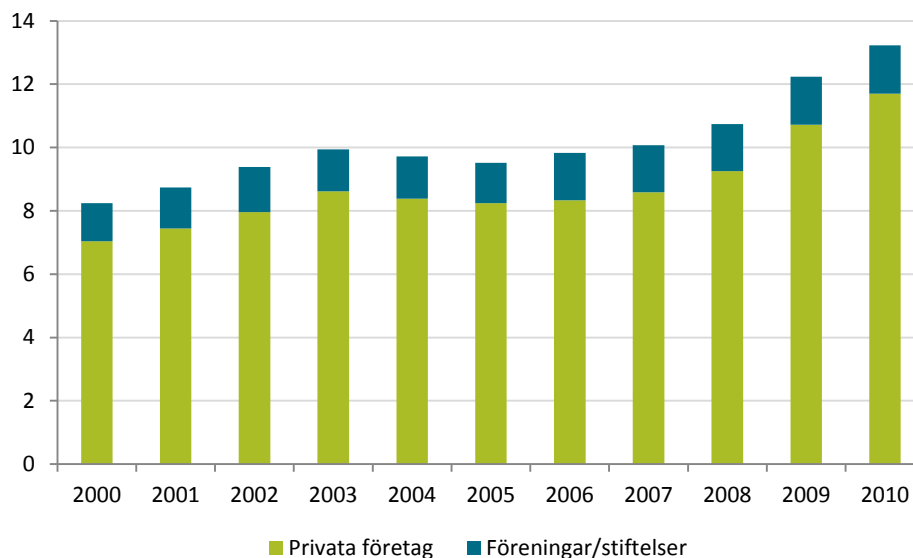
Mätt i kostnader har ökningen varit stor. År 2000 uppgick de samlade köpen från företag inom områdena vård och omsorg respektive utbildning till 17 respektive 20 miljarder kronor. År 2010 uppgick motsvarande köp till 4 respektive 7 miljarder kronor.⁴²

Mätt som andel av kommunernas samlade kostnader har ökningen av köp från företagen varit mindre, vilket beror på att kommunernas totala kostnader har ökat snabbare. Andelen för vård och omsorg har ökat från 7 till 12 procent, medan ökningen för utbildning varit högre, från 3 till 11 procent (figur 5.1 respektive 5.2).

⁴¹ Se SKL (2011) *Köp av verksamhet. Kommuner och landsting 2006-2010* och SCB (2011). *Finansiärer och utförare inom vård, skola och omsorg 2009*, SM 1101. SKL använder sig av begreppen offentliga och privata leverantörer. De avser typer av utförare av kommunal verksamhet som SCB använder sig av. Offentliga leverantörer avser stat, landsting, kommun, kommunalförbund och kommunala företag. Privata leverantörer avser privatägda företag, ideella föreningar och stiftelser, enskilda samt hushåll.

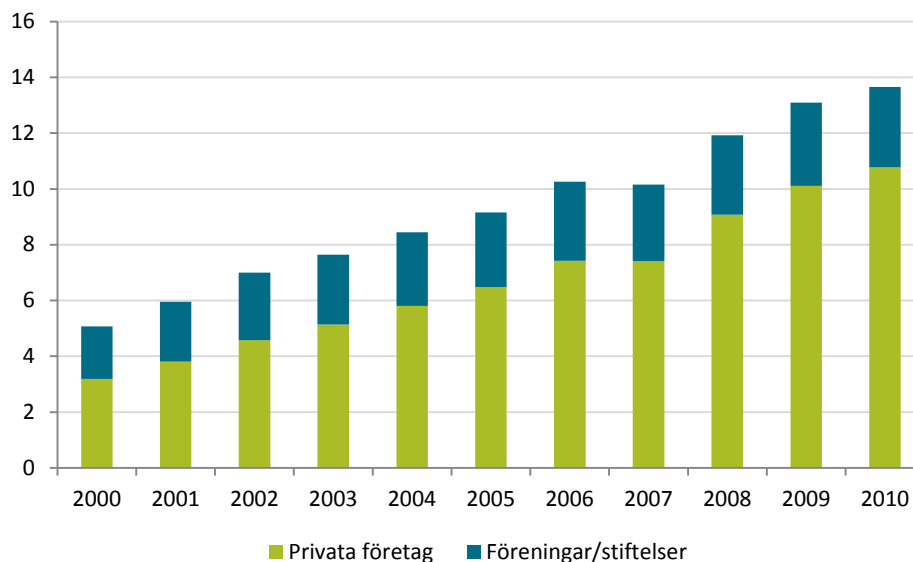
⁴² SCB (2012) uppgifter till Statskontoret baserat på Räkenskapssammandraget.

Figur 5.1 Kommunernas köp av verksamheter inom vård och omsorg från privata företag och föreningar/stiftelser, andel av kommunernas totala kostnader för åren 2000–2010



Källa: SCB, Räkenskapssammandraget. Avser såväl huvud- som stödverksamheter. Kostnader för IOF ingår ej.

Figur 5.2 Kommunernas köp av verksamheter inom utbildning från privata företag och föreningar/stiftelser, andel av kommunernas totala kostnader för åren 2000–2010



Källa: SCB, Räkenskapssammandraget. Avser såväl huvud- som stödverksamheter.

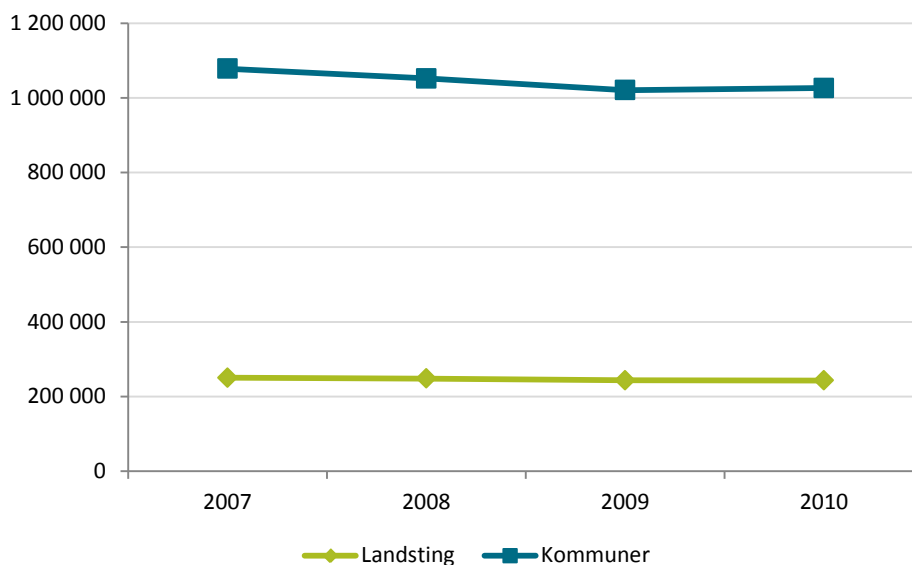
Förändringar i antalet sysselsatta

I kapitel 3.1 framgick att antalet sysselsatta i kommunerna och landstingen minskat sedan år 2006. Mellan åren 2009 och 2010 har dock antalet sysselsatta ökat något i kommunerna. Utvecklingen sedan år 2007 framgår av figur 5.3.

För kommunernas del har antalet sysselsatta minskat med drygt 5 procent, till knappt 784 000 personer år 2010.

I landstingen har antalet sysselsatta minskat med 3 procent, till knappt 243 000 år 2010.

Figur 5.3 Antal sysselsatta i kommuner och landsting 2007–2010



Källa: SCB, RAMS.

En förklaring till att antalet sysselsatta minskat är att kommuner och landsting köper verksamhet av andra utförare, vilket framkommer i utvecklingen av antalet sysselsatta i kommunerna och i privat sektor inom enskilda områden. Exempelvis har antalet sysselsatta i privata företag inom hälso- och sjukvården ökat med nästan 30 000 mellan åren 2007 och 2010 medan antalet sysselsatta minskat inom kommunerna och landstingen drygt 30 000.⁴³

Det är dock i sammanhanget viktigt att komma ihåg att de privatanställda inom utbildning och vård och omsorg arbetar med såväl privat som offentlig finansiering. Vi kan alltså inte säga exakt hur många som är sysselsatta med offentlig finansiering, även om det i exemplet ovan med hälso- och sjukvården tycks finnas ett samband.

⁴³ Uppgifter från SCB, registerbaserad arbetsmarknadsstatistik för åren 2000–2010, SNI 2007=86-88.

Det är också viktigt att påpeka att antalet sysselsatta inom kommuner och landsting ökar mellan åren 2010 och 2011.⁴⁴

5.6 Information till brukare

Ett motiv till att kommuner och landsting köper verksamheter av andra utförare är att öka valfriheten för brukare. I detta avsnitt redovisar vi resultatet från en undersökning av kommunernas information till brukare inom den kommunala hemtjänsten, som kan omfattas av lagen om valfrihetssystem (LOV), och grundskolan.⁴⁵

Det är dock viktigt att understryka att lagstiftningen skiljer sig åt i fallen med LOV och grundskola. Det finns för närvarande ingen reglerad skyldighet för kommunala och enskilda huvudmän att informera om valfrihet som rör skolan. LOV ställer däremot krav på information.

Antalet kommuner med LOV har ökat

Sedan lagen infördes 2009 har antalet kommuner som tillämpar LOV ökat successivt. I första hand avser LOV den kommunala hemtjänsten. I dag har uppskattningsvis fyra av tio kommuner infört LOV (tabell 5.1).

Tabell 5.1 Utvecklingen av antal kommuner som infört eller överväger att införa LOV åren 2010–2012

Status	April 2010	April 2011	September 2011	Mars 2012
I drift	45	89	97	118
Beslutat	72	69	69	51
Utreder	79	26	55	53

Källa: SKL, mars 2012. I drift avser kommuner som fattat beslut om och infört LOV. Gruppen beslutat avser kommuner som har fattat beslut om men ännu inte infört LOV. Gruppen utreder avser kommuner som ännu inte fattat beslut om utan utreder om LOV ska införas i kommunen eller ej.

Tillgången i kommunernas information varierar

Tillgången till brukarinformation varierar beroende på om kommunen valt att införa valfrihetssystem eller inte. Det gäller för hemtjänsten, men också för grundskolan där det fria skolvalet gäller i alla kommuner (tabell 5.2).

⁴⁴ Statistik från SKL.

⁴⁵ I undersökningen har Statskontoret studerat i vilken utsträckning det finns brukarinformation att tillgå på kommunernas webbplatser inom två områden, hemtjänst och grundskola.

Kommentar: N-tal=97. Undersökningen baseras på ett urval kommuner. De två områdena som ingår i undersökningen skiljer sig åt, vilket får betydelse för urvalet. Det fria skolvalet regleras i skollagen och gäller alla kommuner, LOV är frivilligt att införa. Urvalet till undersökningen är gjort med utgångspunkt i att det ska representera kommuner som valt att införa respektive inte införa LOV.

Tabell 5.2 Tillgång till information i kommuner som infört, beslutat och utreder LOV i drift i kommunen (procent)

	Hemtjänst		Grundskola	
	Ja	Nej	Ja	Nej
I drift	75	25	46	54
Beslutat	6	94	17	83
Utreder	0	100	13	87

Kommentar: I tabellen redovisas tillgången till brukarinformation beroende av om kommunen har LOV i drift. N-tal= 97

Det framgår att det finns kommuner som har infört valfrihet inom hemtjänsten men inte informerar om möjligheten att välja eller hur det går till. Resultaten är tydligast för grundskolan. Där omfattas alla kommuner av valfrihet, men i kommuner som inte har valfrihet inom andra välfärdsområden informerar man inte heller inom detta område i särskilt stor utsträckning.

Ett annat sätt att studera tillgången till brukarinformation är att undersöka vilken typ av information som kommunerna presenterar (tabell 5.3). Den typ av information som är intressant för enskilda när man väljer välfärdstjänster är kvalitetsinformation.

Tabell 5.3 Tillgång till information om kvalitetsindikatorer i kommuner som infört, beslutat och utreder LOV i drift i kommunen (procent)

	Hemtjänst		Skola	
	Ja	Nej	Ja	Nej
I drift	39	61	50	50
Beslutat	11	89	44	57
Utreder	35	65	57	44

Kommentar: I tabellen redovisas tillgången till information om kvalitet beroende av om kommunen har LOV i drift. N-tal= 97

Även i detta avseende visar resultaten tydligt att tillgången varierar mellan kommunerna men också mellan olika verksamheter. Om kommunen har infört LOV finns tillgång till kvalitetsinformation i högre grad än kommuner som inte infört LOV. Mönstret är inte lika tydligt på grundskolans område. Samtidigt är det tydligt att tillgången till kvalitetsinformation för hemtjänsten finns i ungefär lika stor utsträckning i kommuner som utreder om LOV ska införas eller inte.

Det bör samtidigt noteras att det inom kommunsektorn pågår ett aktivt arbete med att utveckla indikatorer och mått för kvalitet, bland annat inom ramen för arbetet med öppna jämförelser.

6 Medborgarnas uppfattning om kvalitet i offentlig verksamhet

Utvecklingen i huvuddrag

- Det finns stora skillnader i hur medborgarna bedömer hur myndigheterna sköter sina uppgifter. I mätningen för år 2011 får Trafikverket högst uppskattning, medan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Migrationsverket uppskattas mindre av medborgarna.
- Mellan åren 2010 och 2011 har medborgarnas bedömning av Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen förändrats. År 2011 är det en lägre andel som anser att dessa myndigheter utför sina uppgifter mindre bra.
- Medborgarna är mer nöjda med kommunala verksamheter än med statliga. Av de kommunala verksamheterna är man mest nöjd med sjukvården. Överlag har medborgarnas bedömning av servicen som finns i hemkommunen har dock blivit mer negativ.
- Ålder spelar roll för hur medborgarna bedömer hur väl den offentliga sektorn utför sina uppgifter. Det beror i hög grad på vilka kontakter man har med myndigheterna.
- Brukare av en verksamhet gör i regel en mer positiv bedömning av verksamheten. Brukare av Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan utgör dock undantag.

Kapitlet baseras på data från SOM-institutet vid Göteborgs universitet, som Statskontoret sedan år 2010 har ett samarbete med. Materialet speglar hur medborgare anser att ett antal statliga myndigheter sköter sitt arbete och hur de tycker att verksamheten fungerar inom ett antal verksamhetsområden som kommuner och landsting ansvarar för.⁴⁶

I detta kapitel redovisar vi resultat från mätningarna åren 2010 och 2011.

⁴⁶ Varje år ingår ett nytt urval av myndigheter och kommunala verksamheter i SOM-mätningarna. Urvalet överlappar delvis det tidigare årets urval, vilket innebär att vissa myndigheter och verksamheter ingår i undersökningen för två år på rad.

6.1 Om hur de statliga myndigheterna och kommunsektorn sköter sitt arbete

Trafikverket bedöms mest positivt

I 2011 års mätning av medborgarnas uppfattning om offentlig verksamhet är Trafikverket den myndighet som medborgarna är mest nöjd med. 31 procent av de som besvarat undersökningen anser att myndigheten sköter sitt arbete bra. 25 procent tycker detsamma om Försäkringskassan och 20 procent anser att Pensionsmyndigheten sköter sitt arbete bra (tabell 6.1).

Tabell 6.1 Medborgarnas uppfattningar om hur myndigheter sköter sitt arbete (procent) Riks-SOM-undersökningen 2010–2011

	Känner ej till myndigheten	Bra	Varken eller	Dåligt	Ingen uppfattning	Balans	Antal svarande
Arbetsförmedlingen							
2010	5	13	23	40	19	-27	3206
2011	2	10	19	32	37	-22	1495
Försäkringskassan							
2010	2	21	21	45	11	-24	3212
2011	2	25	21	31	21	-6	1492
Energimarknadsinspektionen							
2011	13	6	16	12	53	-6	1481
Migrationsverket							
2011	3	8	19	30	40	-22	1489
Pensionsmyndigheten							
2011	4	20	25	9	42	11	1490
Trafikverket							
2011	2	31	27	6	31	22	1491
CSN							
2010	8	26	22	11	33	15	3180
Polisen							
2010	1	64	20	11	4	53	3200
Skatteverket							
2010	1	56	26	5	12	51	3172

Källa: Riks-SOM-undersökningen 2010–2011.

Kommentar: Frågan lyder "Hur anser du att följande myndigheter sköter sitt arbete?" Svarsalternativen är "Känner ej till myndigheten", "Mycket bra" och "Ganska bra" (i tabellen redovisade tillsammans som bra), "Varken bra eller dåligt", "Ganska dåligt" och "Mycket dåligt" (i tabellen redovisade tillsammans som dåligt), "Ingen uppfattning". Balansmättet kan gå mellan +100 (alla svarande anger att de är nöjda med arbetet) och -100 (alla svarande anger att de är nöjda med arbetet).

Endast 10 procent av medborgarna som svarat på frågan anser att Arbetsförmedlingen sköter sitt arbete mycket eller ganska bra. Ännu färre anser att Energimarknadsinspektionen (6 procent) och Migrationsverket (8 procent) sköter sitt arbete bra.

Av resultaten framgår samtidigt att en förhållandevis många medborgare inte känner till Energimarknadsinspektionen (13 procent) eller uppger att de

saknar en uppfattning om myndighetens verksamhet (53 procent). Även för Migrationsverket är det många som uppger att de saknar en uppfattning (40 procent).

För två av myndigheterna, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, har vi möjlighet att jämföra resultaten för åren 2010 och 2011. I första hand har det skett förändringar i medborgarnas bedömningar av Försäkringskassan (när vi ser till balansmått). Andelen som anser att Försäkringskassan sköter sitt arbete dåligt har minskat från 45 procent år 2010 till 31 procent år 2011. Andelen positiva har däremot inte ökat nämnvärt utan det har i stället gruppen som saknar uppfattning. Motsvarande mönster syns för Arbetsförmedlingen.

Ser vi till åren 2010 och 2011 är det Polisen och Skatteverket som får den mest positiva bedömningen. 64 respektive 56 procent uppger att dessa myndigheter sköter sitt arbete bra.

En skillnad mellan år 2011 och 2010 är att medborgarna år 2011 är något mindre negativa till hur myndigheterna sköter sin verksamhet. För flera myndigheter är resultaten dock fortsatt tydligt negativa. Fler är missnöjda än nöjda med hur verksamheten fungerar. Sjukvården anses fungerar bäst.

I mätningen ingår också frågor om hur medborgare uppfattar att verksamheter som kommun och landsting svarar för fungerar. Av de verksamheter som omfattas är medborgarna mest nöjda med hur sjukvården fungerar. Exempelvis visar mätningen att över 60 procent av de svarande tycker att sjukvården fungerar bra i kommunen där de bor (tabell 6.2).

**Tabell 6.2 Medborgarnas uppfattningar om hur verksamheter fungerar (procent)
Riks-SOM-undersökningen 2010–2011**

	Känner ej till verksamheten	Bra	Varken eller	Dåligt	Ingen uppfattning	Balans	Antal svarande
Räddningstjänst							
2010	6	64	10	1	19	63	3208
Sjukvård							
2010	1	62	18	15	4	47	3221
2011	1	61	16	17	5	44	1496
Grundskolan							
2010	9	45	17	12	17	33	3202
2011	11	39	6	9	28	30	1490
Förskola							
2011	15	42	9	6	15	36	1489
Kollektivtrafik							
2011	3	45	18	23	11	22	1491
Äldreomsorg							
2010	8	35	20	20	17	15	3222

Källa: Riks-SOM-undersökningen 2010–2011.

Kommentar: Frågan lyder "Hur anser du att den verksamhet som bedrivs på följande område i det landsting/region eller kommun där du bor?" Svartalternativen är "Känner ej till verksamheten", "Mycket bra" och "Ganska bra" (i tabellen redovisade tillsammans som bra), "Varken bra eller dåligt", "Ganska dåligt" och "Mycket dåligt" (i tabellen redovisade tillsammans som dåligt), "Ingen uppfattning". Balansmättet kan gå mellan +100 (alla svarande anger att de är nöjda med verksamheten) och -100 (alla svarande anger att de är nöjda med verksamheten).

Medborgarna är däremot mindre nöjda med förskolan och grundskolan. Av de tillfrågade menar 39 procent att grundskolan fungerar bra i den kommun där de bor, 32 procent tycker att förskolan fungerar bra. Mellan åren 2010 och 2011 har bedömningen av grundskolan blivit mer negativ.

Kollektivtrafiken är en verksamhet som en stor grupp av medborgarna, 45 procent, uppfattar fungerar bra. Samtidigt är det också den verksamhet som högst andel uppfattar fungerar dåligt. Ett liknande mönster gäller för äldreomsorgen.

Samtliga kommunala verksamhetsområden har positiva balansmätt vilket inte är fallet med de statliga myndigheterna. En förklaring är att medborgare i högre grad har kontakt med kommunala verksamheter än med statliga myndigheter.

Många saknar uppfattning

Ett genomgående resultat för båda åren 2010 och 2011 är att många saknar uppfattning om hur såväl myndigheter som kommunala verksamheter inom olika områden fungerar. I första hand gäller detta de statliga myndigheterna.

Ålder har betydelse för uppfattningar om kvalitet

Det är relativt liten skillnad mellan hur kvinnor respektive män bedömer offentlig verksamhet. Den generella bilden är att kvinnor bedömer kommunala verksamheter mer positivt, medan män är mer positiva till statliga myndigheter (tabell 6.3).

Tabell 6.3 Medborgarnas bedömning av hur myndigheter sköter sitt arbete och verksamheter fungerar, andel nöjda (procent) per grupp, Riks-SOM-undersökningen 2011

	Kön			Ålder				Utbildning		
	Samtliga	Kvinna	Man	15-29 år	30-49 år	50-64 år	65-85 år	Låg	Medel	Hög
Myndigheter:										
Arbetsförmedlingen	10	10	11	17	10	8	8	11	8	11
Energimarknadsinspektionen	6	5	7	7	4	7	8	8	7	5
Försäkringskassan	25	24	28	24	31	20	24	30	19	27
Migrationsverket	8	7	10	13	8	9	8	8	8	8
Pensionsmyndigheten	20	18	22	8	12	17	41	33	19	16
Trafikverket	31	28	35	35	30	28	35	33	34	30
Verksamheter:										
Förskolan	42	44	41	36	55	39	34	31	42	49
Sjukvård	61	62	59	47	54	63	75	65	60	60
Grundskola	39	40	36	35	46	35	34	34	39	42
Kollektivtrafiken	45	45	45	43	45	44	49	41	48	47

Källa: Riks-SOM-undersökningen 2011.

Kommentar: Frågan lyder "Hur anser du att följande myndigheter sköter sitt arbete?" och "Hur tycker du att den verksamhet fungerar som bedrivs på följande områden i det landsting/region eller kommun där du bor?" Svarsalternativen är "Mycket nöjd", "Ganska nöjd", "Varken nöjd eller missnöjd", "Ganska missnöjd", "Mycket missnöjd" och "Ingen uppfattning". Analysen baseras på dem som besvarat frågan. Utbildning: Låg: grundskola eller motsvarande obligatorisk skola, medel: examen från gymnasium, folkhögskola el motsvarande, hög: studier eller examen från universitet/högskola.

Genomgående är skillnaderna i bedömningar mellan olika sociala grupper relativt liten. Den egenskap som visar sig ha något större betydelse för bedömningen är ålder. Gruppen 15–29 år är den grupp som är mest nöjd med Arbetsförmedlingen, medan motsvarande för Försäkringskassan är gruppen 30–49 år. Bland unga är det mer sannolikt att man varit i kontakt med Arbetsförmedlingen, medan i gruppen 30–49 år är andelen småbarnsföräldrar hög och de har regelbundna kontakter med Försäkringskassan. Mönstret bekräftas även när vi ser till resultaten för Pensionsmyndigheten. I åldersgrupperna 50 år och uppåt är bedömningen av pensionsmyndigheten mer positiv än bland yngre grupper.

Att vara berörd har betydelse för bedömningen

Ålder är som vi sett en egenskap som påverkar bedömningen av hur myndigheter sköter sitt arbete såväl som hur olika verksamhetsområden bedöms.

I vissa åldersgrupper ökar sannolikheten för att den enskilde är berörd av vissa verksamheter. Effekten av att vara berörd, eller vara brukare av en viss verksamhet, kan studeras på olika sätt. Exempelvis är individer som regelbundet kör bil förhållandevis mer positiva till Trafikverket. Likaså är individer som hör till gruppen 65 år och äldre betydligt mer nöjda med hur Pensionsmyndigheten sköter sitt arbete och utrikes födda, framför allt om man är född i ett utomeuropeiskt land, är mer positiva än övriga till hur Migrationsverket sköter sin uppgift.

Två grupper avviker dock i detta avseende. Arbetslösa respektive sjukskrivna är inte mer positiva än övriga till hur Arbetsförmedlingen respektive Försäkringskassan sköter sitt arbete.

Huruvida de svarande är berörda av verksamheten eller inte har också betydelse för bedömningen av kommunala verksamheter. Förskolan och grundskolan bedöms mer positivt av individer som har barn i gruppen 0-6 år respektive 7-15 år. Frekventa resenärer i kollektivtrafiken är också mer positiva till kollektivtrafiken än de som inte utnyttjar kollektivtrafiken. Även i fallet med kommunsektorn finns ett dock undantag och det är sjukvården. Svarande som varit sjukskriva är mer negativa i sina bedömningar av sjukvården relativt övriga svarande.

6.2 Uppfattningen om offentlig service

I SOM-mätningarna ställs också frågor om vad medborgarna anser om servicen i den kommun man bor i.

**Tabell 6.4 Medborgarnas bedömning av offentlig service, andel nöjda (procent)
Riks-SOM-undersökningen 1998–2011**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2011
Bibliotek	73	72	67	66	68	63	63	62	61	63	64	63
Sjukhusvård	54	52	52	49	55	46	56	53	51	55	57	52
Folktandvård	50	52	44	42	45	*)	*)	41	42	45	42	45
Vårdcentral	60	55	52	48	50	46	56	52	50	53	52	44
Kollektivtrafik	48	45	35	38	40	41	42	41	43	42	43	40
Gator och vägar	49	42	37	34	35	38	39	35	35	34	33	31
Grundskola	40	37	29	30	37	32	38	38	36	36	36	32
Barnomsorg	36	34	26	27	34	29	35	34	32	34	33	32
Gymnasieskola	36	34	24	27	31	29	29	32	29	31	32	28
Miljöarbete	31	32	28	25	25	26	24	24	23	24	27	21
Äldreomsorg	25	21	15	17	28	20	19	18	18	21	21	17

Källa: Riks-SOM-undersökningen 1998–2011.

Kommentar: "Vad anser du om servicen i den kommun där du bor på följande områden?" Svarsalternativen är "Mycket nöjd", "Ganska nöjd", "Varken nöjd eller missnöjd", "Ganska missnöjd", "Mycket missnöjd" och "Ingen uppfattning". Analysen baseras på dem som besvarat frågan. *) Frågan ingår inte i undersökningen det året. För fyra av de redovisade områdena anges det specifikt att frågan avser offentlig verksamhet (folktandvård, kommunal grundskola etc.). För övriga områden kan även privat verksamhet eller kommunal verksamhet på entreprenad ingå som del i den enskildes bedömning.

Sammantaget har medborgarna blivit mindre nöjda med servicen i offentlig verksamhet. Trenden är dock inte helt entydig.

I flera fall ser vi tydliga variationer mellan åren när det gäller hur nöjda medborgarna är. Det gäller till exempel kommunal grund- och gymnasieskola samt barnomsorg. När vi nu kan lägga ytterligare en mät punkt till redovisningen, är det tydligt att det skett förändringar under 2008–2011. För samtliga områden, utom folktandvården, har andelen som är nöjda med offentlig verksamhet minskat under denna period.

Förtroende för samhällsinstitutioner

Att ha förtroende för en viss institution innebär att den enskilde tror och litar på att institutionen klarar av sina uppgifter (institutionsförtroende). I en välfungerande demokrati bör allmänheten ha ett högt förtroende för de centrala samhällsinstitutionerna.

I SOM-undersökningen har man vid två tillfällen, år 2005 och 2011, ställt frågor om medborgarnas förtroende för staten. "Staten" kan betraktas som en samlingsbenämning på all verksamhet som det offentliga ansvarar för. Det är år 2011 en relativt stor andel, 46 procent, som är positiva till hur staten sköter sitt arbete. Men det är också en betydande andel, 42 procent,

som saknar uppfattning eller inte anser sig kunna ta ställning (tabell 6.5). Av de svarande har 9 procent uppger att de har lågt förtroende för staten.

Tabell 6.5 Medborgarnas förtroende för staten år 2005 och 2011

	Stort	Varken stort eller litet	Litet	Balans	Antal svarande
2005	26	50	24	2	3499
2011	46	42	9	34	1482

Källa: Riks-SOM-undersökningen 2005 och 2011.

Kommentar: "Allmänt sett, hur stort förtroende har du för det sätt på vilka följande institutioner sköter sitt arbete?" Svarsalternativen är "Mycket stort förtroende", "Ganska stort förtroende", "Varken stort eller litet förtroende", "Ganska litet förtroende", "Mycket litet förtroende". I tabellen redovisas andel som uppger att de har ganska och mycket stort förtroende för respektive institution. Analysen baseras på dem som besvarat frågan.