

# **Klassa-projektet**

## ***VT 3***

*Kärnverksamheter i kommuner, landsting och regioner*

**2014-03-10**

**Reviderad 2018-03-17**

**Tom Sahlén**

## Innehåll

---

Kärnverksamheter i kommuner, landsting och regioner .....	3
Sammanfattning.....	3
1. Administrativ eller yrkesrelaterad klassificering?.....	3
2. SCB m m .....	3
SCB:s verksamhetsklassning och Klassa .....	5
Diarieplaner .....	5
3. Förslag till klassificering av kärnverksamheter.....	5
3.0 Indelning i 12 verksamhetsområden.....	5
3. Kärnverksamhetens verksamhetsområden .....	6
3.1 Fysisk planering och byggnadsväsen .....	6
3.2 Miljö och samhällsskydd.....	6
3.3 Infrastruktur.....	6
3.4 Näringsliv, arbete och integration .....	6
3.5 Utbildning.....	6
3.6 Kultur, fritid, turism .....	6
3.7. Vård och omsorg .....	7
3.8 Särskilda samhällsinsatser .....	7
3.9 Allmän regional utveckling .....	7
3.10 Regional trafik och infrastruktur .....	7
3.11 Regional utbildningsverksamhet .....	7
3.12 Regional kulturverksamhet.....	7
3.13 Regional hälso- och sjukvård .....	8

# Kärnverksamheter i kommuner, landsting och regioner

Denna text är en fördjupning av det avsnitt om kärnverksamheter som finns i Klassas metoddokument *Begrepp och analysmodell*.

Inledningsvis redogörs för ett par frågeställningar som uppstår när man klassificerar kärnverksamheter i samhället.

Därefter följer en kort beskrivning av de tretton verksamhetsområden som identifierats.

## Sammanfattning

Förslaget till klassificeringsschema tar utgångspunkt i SKL:s och SCB:s verksamhetsindelning för kommuner, landsting och regioner.

Schemat innefattar 13 verksamhetsområden varav 5 avser landsting och regioner.

Förslaget är med avseende på hälso- och sjukvården begreppsmässigt harmoniserat med de begrepp som definierats av Socialstyrelsen och Centrum för e-hälsa i samverkan (CeHis).

## 1. Administrativ eller yrkesrelaterad klassificering?

Kärnverksamheten består av produktion av tjänster som levereras till brukare i kommuner, landsting och regioner. Den indelas i verksamhetsområden vilka i stora drag sammanfaller med hur uppdragen är formulerade i lagstiftning liksom i andra styrdokument som ersätter eller kompletterar lagstiftning.

Den struktur som framträder i styrdokument och historiskt etablerade verksamheter kan läggas till grund för klassificering. Syftet med denna klassificering kan vara att erhålla ett underlag för systematisk och återkommande uppföljning. Syftet kan också, som i fallet Klassa, vara att skapa ett system för strukturerad lagring och återsökning av verksamhetsinformation och en kontext för lokala processer. Klassa är i denna mening ett administrativt klassificeringssystem.

Men varje verksamhetsområde är på samma gång även arena för en eller flera professioner med egna krav på klassificering - inte i första hand för administrativa syften utan för att systematisera kunskaper och främja verksamhetskvalitet i professionen. Det kan gälla komponenthantering i tekniska verk, skolformer, typer av föreningar, näringsgrenar, museiföremål, medicinska diagnoser etc. I praktiken måste man finna ett sätt att hantera metadata som gör det möjligt att kombinera den administrativa metadata som Klassa framställer med den sektorsspecifika metadata en profession behöver för sin verksamhet. Inom hälso- och sjukvården har detta blivit särskilt tydligt.

## 2. SCB m m

Intressant för den övergripande Klassa-strukturen är den verksamhetsstatistiska indelning för kommuner som sedan länge förvaltas av SCB och SKL, med SCB som närmast ansvarigt.<sup>1</sup> Den är f n indelad i följande grupper:

<sup>1</sup> [http://www.skl.se/vi\\_arbetar\\_med/ekonomi/publikationer-ekonomi/kommun-bas\\_13](http://www.skl.se/vi_arbetar_med/ekonomi/publikationer-ekonomi/kommun-bas_13)

1. POLITISK VERKSAMHET
2. INFRASTRUKTUR, SKYDD M M
3. KULTUR OCH FRITID
4. PEDAGOGISK VERKSAMHET
5. VÅRD OCH OMSORG
6. SÄRSKILT RIKTADE INSATSER
7. AFFÄRSVERKSAMHET  
(GEMENSAMMA LOKALER OCH VERKSAMHETER)

För landsting och regioner finns sedan år 2002 en ny verksamhetsindelning, *Verksamhetsindelning 2000 (VI2000)*<sup>2</sup>, hierarkiskt indelad i huvudgrupper, grupper och undergrupper:

#### HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

- Primärvård
- Specialiserad somatisk vård
- Specialiserad psykiatrisk vård
- Tandvård
- Övrig hälso- och sjukvård
- Politisk verksamhet avseende hälso- och sjukvård

#### REGIONAL UTVECKLING

- Utbildning
- Kultur
- Trafik och infrastruktur
- Allmän regional utveckling
- Politisk verksamhet avseende regional utveckling

Dessa indelningar ligger till grund för de årliga räkenskapssammandrag som upprättas av kommuner och landsting och som utgör underlag för nationalräkenskaperna (NR).<sup>3</sup> Strukturen och klassificeringen i dessa är anpassad till FN-systemet COFOG<sup>4</sup>, delvis även till Svensk näringsgrensindelning, SNI.<sup>5</sup> COFOG är tillämpbar på hela den offentliga sektorn och har följande huvudgruppindelning:

01. Allmän offentlig förvaltning
02. Försvar
03. Samhällsskydd och rättsskipning
04. Näringslivsfrågor
05. Miljöskydd
06. Bostadsförsörjning och samhällsutveckling
07. Hälso- och sjukvård
08. Fritidsverksamhet, kultur och religion
09. Utbildning
10. Socialt skydd

Huvudsyftet med denna verksamhetsstatistik är att erhålla underlag för ekonomisk uppföljning. Det senare sker numera ofta i form av nyckeltalsanalyser, med Kommun- och landstingsdatabasen Kolada som viktigt instrument.<sup>6</sup> Verksamhetsindelningen bestäms av SCB. Den revideras regelbundet men uppvisar mycket stor stabilitet över tid. I den översyn som gjordes år 2008 betonades informationsförsörjningen som resurs för statlig styrning av kommuner och landsting. Där underströks

<sup>2</sup> Handbok för Räkenskapssammandraget 2011. Landstingen. (SCB 2012) -

[http://www.scb.se/Pages/DataCollectionProductInfo\\_259789.aspx?PageID=275894&SelectedTab=1](http://www.scb.se/Pages/DataCollectionProductInfo_259789.aspx?PageID=275894&SelectedTab=1)

<sup>3</sup> Resultatet av den nationella sammanräkningen publiceras bl a i skriften *Vad kostar verksamheten i din kommun?* och i motsvarande publikation för landsting och regioner - *Statistik om hälso- och sjukvård samt regional utveckling 2011. (SKL 2011).*

<sup>4</sup> Classification of the Functions of Government. Grupperar den offentliga sektorns utgifter efter funktion eller ändamål. <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4> – Se även Den offentliga sektorns utveckling. En samlad redovisning. Statskontoret 2011.

<sup>5</sup> En svensk variant av europeiska NACE som hanteras av Eurostat – se [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nace\\_rev2/introduction](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nace_rev2/introduction)

<sup>6</sup> <http://www.kolada.se/>.

även behovet av samordning mellan Räkenskapssammandraget för kommunerna, de svenska Nationalräkenskaperna och internationell statistik.<sup>7</sup>

### SCB:s verksamhetsklassning och Klassa

SCB:s verksamhetsindelning för kommuner och landsting har använts som underlag för Klassa-strukturen, men i många fall har det visat sig nödvändigt att avvika. SCB:s indelning är i hög grad anpassad till behovet av ekonomisk verksamhetsuppföljning och grupperingarna är på flera punkter missvisande. Ett utslag av detta är att vissa verksamheter som är så etablerade att de borde förekomma explicit (t ex museiverksamhet) saknas därför att de i den ekonomiska statistiken går under en gemensam kategori. SCB åtskiljer dessutom skattefinansierad och affärsdriven kommunal verksamhet på ett sätt som är främmande för en verksamhetsbaserad informationsredovisning, där verksamhetsformen är underordnad. Omständigheter som dessa medför att en fullständig synkronisering med SCB:s indelning inte kan uppnås.

### Diarieplaner

På vissa områden finns användbara strukturelement i de *diarieplaner* som existerat för kommuner och landsting och som reviderades så sent som år 1989. Dessa har även styrkan av att vara detaljerade på det sätt som ofta krävs i ärenderegistrering. Nackdelen med diarieplanerna är att de ej reviderats på många år (1989), att de äldre planerna i hög grad bygger på ett organisatoriskt tänkande och att de fö saknar koppling till en beskriven verksamhetsanalys. 1989 års diarieplan har dock används för identifiering och avgränsning av vissa kärnprocesser och underprocesser i Klassa-schemat.

## 3. Förslag till klassificering av kärnverksamheter

### 3.0 Indelning i 12 verksamhetsområden

Det är en ambition i Klassa att kunna presentera ett gemensamt klassificeringsschema för kommuner, landsting och regioner. När det gäller VT Ledning och VT Stöd<sup>8</sup> har detta lösts genom att alla typer av kommunala huvudmän föreslås arbeta med ett identiskt schema, där ”kommun” kan betyda både ”kommun” och ”landsting”/”region”.

När det gäller kärnverksamheterna har samma lösning inte varit möjlig. De kommunala verksamheter som redovisas i SCB:s klassificeringsschema representerar olika uppgifter som enligt svensk lag ankommer på kommunerna medan de landstingsverksamheter som beskrivs i motsvarande schema för landsting och regioner representerar uppgifter som enligt lag ankommer på dessa. I förslaget respekteras denna åtskillnad, som därmed även bli en åtskillnad mellan huvudmännen. Under VT 3 Kärnverksamhet finns således åtta VO<sup>9</sup> som är primärkommunala och ytterligare fem som tillhör landsting och regioner. Dessa bildar det föreslagna klassificeringsschemats huvudstruktur:

VT 3. KÄRNVERKSAMHETER
3.1 FYSISK PLANERING OCH BYGGNADSVÄSEN
3.2 MILJÖ- OCH SAMHÄLLSSKYDD
3.3 INFRASTRUKTUR
3.4 NÄRINGS LIV, ARBETE OCH INTEGRATION
3.5 UTBILDNING
3.6 KULTUR, FRITID, TURISM
3.7 VÅRD OCH OMSORG
3.8 SÄRSKILDA SAMHÄLLSINSATSER
3.9 ALLMÄN REGIONAL UTVECKLING
3.10 REGIONAL TRAFIK OCH INFRASTRUKTUR
3.11 REGIONAL UTBILDNINGSVERKSAMHET
3.12 REGIONAL KULTURVERKSAMHET
3.13 REGIONAL HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

<sup>7</sup> Dir. 2007:146 - SOU 2009:25, Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning

<sup>8</sup> VT = Verksamhetstyp

<sup>9</sup> VO = Verksamhetsområde

Lösningen medför att sjukvård enligt HSL återfinns inte bara i VO 3.13 utan även i VO 3.5 (skolhälsovård) och 3.7 (medicinsk vård inom socialtjänsten); den finns f ö även i VO 2.3 (medicinsk personalhälsovård). Oavsett var medicinsk verksamhet uppträder så sker den enligt former som bestäms av HSL och i en process som hämtar generiska element från vad som kan kallas *patientprocess*.<sup>10</sup>

Medicinsk vård är exempel på en typ av verksamhet som förekommer i olika sammanhang och som bedrivs likformigt i dessa olika sammanhang. Motsvarande exempel kunde ges även för andra verksamheter som i varierande grad återfinns både i kommuner och landsting - kultur, utbildning, trafik. Det är klassificeringsschemats främsta uppgift att klassificera just dessa sammanhang.

### 3. Kärnverksamhetens verksamhetsområden

#### 3.1 Fysisk planering och byggnadsväsen

I förslaget sammanförs verksamheter som har att göra med grundläggande fysisk planering och den bebyggelseutveckling som regleras i plan- och bygglagen.

#### 3.2 Miljö och samhällsskydd

Att miljöskyddet har placerats tillsammans med övrigt samhällsskydd har att göra med miljöfrågornas genomgripande betydelse för hela samhällsprocessen. Verksamheter som avser samhällsskydd har placerats här bl a därför att miljöbalken är en gemensam rättsgrund.

#### 3.3 Infrastruktur

I detta VO återfinns de verksamheter som en gång i tiden benämndes "kommunalteknik" – energi, vatten och avlopp, datanät m m. Hamnverksamheten har förts till detta VO eftersom hamnarna utgör en del av kommunens transport- och kommunikationsväsen. Den regleras numera dels i Miljöbalken, dels i kommunala hamnordningar som kan innefatta trafikbestämmelser, regler gällande förtöjning, anmälningsskyldighet, lastning och lossning av gods m m.

Inom det kommunaltekniska området (elverk, vattenverk, reningsverk etc) etablerades tidigt gemensamma lösningar för ärenderegistrering som var anpassade till deras verksamhet och branschorganet Ångpanneföreningen är exempel på miljöer där man tidigt utvecklade en planmässig och ordnad klassificering. Tendensen även inom detta VO är dock att egna lösningar ersätts med generella (=kommungemensamma).<sup>11</sup>

#### 3.4 Näringsliv, arbete och integration

Detta VO samlar verksamheter som bidrar till ett fungerande näringsliv och en fungerande arbetsmarknad.

*Integration* är ett växande verksamhetsområde och har valts som rubrik för allt som rör invandring, arrangemang för flyktingar samt olika åtgärder för integration. *Arbetsmarknad och sysselsättning* avser alla slags åtgärder för att underlätta den enskildes inträde på arbetsmarknaden. Båda verksamheterna riktar sig i första hand till människor som av olika skäl behöver stöd från det offentliga, dock inte som sociala klienter.

#### 3.5 Utbildning

Detta verksamhetsområde har renodlats till verksamheter som kan härledas till Skollagen. Särskolan har lagts som en särskild PG under respektive skolform.

#### 3.6 Kultur, fritid, turism

Hantering av historiska arkiv har lagts i en särskild PG under detta VO eftersom den utgör en del av kulturarvsförmedlingen (det dokumentära kulturarvet). Denna PG har således ett annat syfte än de aktiviteter som ingår i VO 2.1 Informationsförvaltning. I informationsförvaltningen hanteras informationen (handlingarna) som objekt i ett *verksamhetsstöd* – i PG 3.4.3 hanteras de däremot som objekt i den *kärnverksamhet* vi kallar *Tillgängliggörande av historiska arkiv*.

<sup>10</sup> Se vidare p 3.6 och 3.8.

<sup>11</sup> Se dock arbete 2008- med [klassificeringssystem för kommunaltekniska investeringar](#) vid Lunds universitet

### 3.7. Vård och omsorg

Detta verksamhetsområde har renodlats till verksamheter som kan härledas till i första hand Socialtjänstlagen.

I projektet ”Nationell informationsstruktur” har Socialstyrelsen utvecklat ett synsätt som i ”vård & omsorg” integrerar både den kommunala socialtjänsten, hälso- och sjukvård i kommunernas regi och hälso- och sjukvård som bedrivs av landsting och regioner. Den generiska vårdprocessen och det av CeHis<sup>12</sup> definierade ”hälsoärendet” är kopplad till hela detta område där individen befinner sig i centrum och för vilken alla processer som har att göra med hälsa och välbefinnande kan samordnas.

Kommunal vård och omsorg och regional hälso- och sjukvård förblir dock även i detta perspektiv olika insatsområden, definierade med avseende på både huvudmannaskap och typ av medicinska insatser. Verksamhetsområdet 3.7 Vård och omsorg drivs med socialtjänstlagen som ramlagstiftning. Den kommunala generiska *klientprocessen* är kopplad till detta verksamhetsområde. Där ingår även sådan hälso- och sjukvård som lämnas av sköterska, ibland som underprocesser eller aktiviteter. Renodlad kommunal hälso- och sjukvård bör dock kopplas till en generisk *patientprocess*.

### 3.8 Särskilda samhällsinsatser

Här finns *överförmyndarens* verksamhet. Verksamheten består av tillsyn och kontroll över förvaltare och gode män och är till sin natur en myndighetsutövning.

*Kommunal skuldsanering* ska enligt 2 § Skuldsaneringslagen (2006:548) bedrivas ”... inom ramen för socialtjänsten eller på annat sätt” och innefatta ”... råd och anvisningar i budget- och skuldfrågor till skuldsatta personer”. Skuldsanering har även till innehållet drag av sociala omsorger. I förslaget har verksamheten dock förenats med *det frivilliga konsumentstödet*, som ej hör hemma under V6 Vård och omsorg.

Under denna rubrik finns även *Borgerliga ceremonier*. I likhet med konsumentrådgivning är detta frivilliga aktiviteter som utövas utan inslag av myndighetsutövning.

### 3.9 Allmän regional utveckling

Alla landsting arbetar med regional utveckling (RU), en grupp av verksamheter vid sidan av hälso- och sjukvården. Frånsett att den senare representerar en oändligt mycket sektor finns också den skillnaden, att landstinget på hälso- och sjukvårdens område uppträder som ägare av sjukhus och andra inrättningar och m a o svarar för drift och förvaltning, medan man på RU-området i högre grad ägnar sig åt omvärldsbevakning, samarbeten och projekt.

### 3.10 Regional trafik och infrastruktur

På trafikens område ligger tonvikten på medverkan i regional trafikplanering och stöd till regionala trafikbolag. Ägande eller delägarskap i kommunala trafikbolag kan dock förekomma.

### 3.11 Regional utbildningsverksamhet

Området innefattar dels allmän regional verksamhet där landstinget t ex verkar för utbildning och forskning, dels huvudmannaskap för utbildningar som av tradition ofta drivs av landsting – naturbruksgymnasium, folkhögskola m m.

### 3.12 Regional kulturverksamhet

På kulturens område uppträder många landsting även som delägare i regionalt samägda scenkonstbolag o dyl.

Landsting och regioner svarar för länsbiblioteksfunktionen och många landsting uppträder även som huvudmän för läns museer, danstrupper, anläggningar för filmkonst m m. Om landstinget driver ett eget museum då äger man en process för drift av offentlig anläggning men om man endast stöder museet ekonomiskt då handlar det om en bidragsprocess.

<sup>12</sup> Se s 10.

### 3.13 Regional hälso- och sjukvård

Detta verksamhetsområde har renodlats till verksamheter som kan härledas till i första hand Hälso- och sjukvårdslagen. Här har den generiska *patientprocessen* och den vård som bedrivs av läkare och medicinska specialister sin huvudsakliga plats.

Att Klassas indelning av landstingens och regionernas verksamhetsområden är av administrativ art betyder att den avser en verksamhetsbeskrivande struktur för informationslagring och återsökning. Detta gäller även hälso- och sjukvårdens verksamhetsområde: den klassificering som föreslås återger inte i första hand de mer eller mindre detaljerade *medicinska specialiteter* som vi förknippar med diagnostik och vårdinsatser, snarare de kärnprocesser som kan kopplas till olika typer av vård. Den generiska patientprocessen uppträder således som kärnprocess för t ex "Specialiserad somatisk slutenvård" (figur). Vilken eller vilka kliniska (medicinska) underprocesser som kopplas till kärnprocessen avgörs först i den individuella patientärendet:

