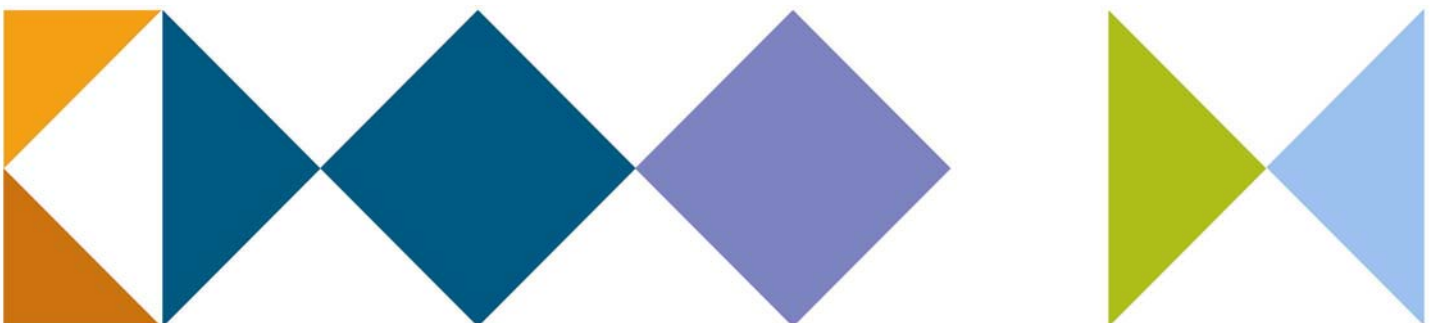




2005:2

# Modeller för styrning

Förslag om hur staten kan styra  
kommuner och landsting



Ansvarskommittén  
Vasagatan 8-10  
103 33 Stockholm

## Statens styrning av kommuner och landsting

Statskontoret fick den 3 februari 2004 ett uppdrag från Ansvarskommittén. Uppdraget bestod av tre delar.

I del 1 skulle Statskontoret komplettera den tidigare rapporten (2003:26) genom att dels fördjupa analysen av skillnader och likheter i statens styrning, dels identifiera troliga förklaringar till dessa likheter och skillnader. Detta har redovisats i promemorian *Varför begränsar eller ökar staten kommunernas handlingsutrymme? En jämförelse mellan nio kommunala verksamheter* (pm 2004-08-31).

Del 2 innebar att Statskontoret skulle beskriva och analysera den statliga styrningen av hälso- och sjukvården. Detta redovisas till Ansvarskommittén den 14 januari 2005, i promemorian *Statens styrning av hälso- och sjukvården* (pm 2005-01-18).

Den tredje delen av uppdraget innebär att Statskontoret utifrån del 1 och 2 ska formulera 3-5 huvudmodeller för statlig styrning av kommuners och landstings verksamhet. Del 3, och därmed hela uppdraget, redovisas här i slutrapporten *Modeller för styrning – förslag om hur staten kan styra kommuner och landsting* (Statskontoret 2005:2).

Generaldirektör Knut Rexed har beslutat i detta ärende. Direktör Thomas Pålsson, chef för enheten för styrningsfrågor, organisationsdirektör Leif Lundberg, avdelningsdirektör Bodil Aksén och avdelningsdirektör Rickard Broddvall, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Rickard Broddvall



# Innehåll

<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>1 Inledning</b>	<b>11</b>
1.1 Ett uppdrag i tre delar	11
1.2 Så här har vi arbetat	11
1.3 Begrepp och kriterier	12
<b>2 Förutsättningarna för styrning</b>	<b>15</b>
2.1 Om de juridiska förutsättningarna	15
2.2 Rättighets- kontra skyldighetslagar	19
2.3 Generella förhållanden som påverkar styrningen	21
<b>3 Problematisering av styrning</b>	<b>27</b>
3.1 Hur styr man i dag?	27
3.2 Problematisering av olika sätt att styra	30
3.2.1 Försörjningsstödet	30
3.2.2 Drogförebyggande åtgärder	35
3.2.3 Den frivilliga missbrukarvården	37
3.2.4 Hälso- och sjukvården	39
3.2.5 Grund- och gymnasieskolan	43
3.2.6 Plan- och byggområdet	46
3.2.7 Miljöområdet	50
3.3 Uppsummering	53
<b>4 Modeller för den statliga styrningen</b>	<b>57</b>
4.1 Utgångspunkter	57
4.2 Tre modeller för statens styrning	58
4.2.1 Modellen med utföransvar	58
4.2.2 Modellen med genomföransvar	60
4.2.3 Modellen med verksamhetsansvar	62
4.3 Några avslutande kommentarer	63
Referenser	67
Bilaga 1 Uppdraget till Statskontoret	69
Bilaga 2 Utgångspunkter och begrepp	73



## Sammanfattning

Med den här rapporten avslutar vi vårt uppdrag från Ansvarskommittén om statens styrning av kommunal verksamhet. Vår ambition är att i rapporten problematisera styrningen samt ställa konstruktiva frågor och därigenom skapa ett strukturerat diskussionsunderlag för Ansvarskommittén.

Vi vill också peka på att den här slutrapporten bygger på underlag som dels presenterats i våra två separata promemorior, dels i en rapport från ett tidigare uppdrag.<sup>1</sup> De verksamheter som vi undersöker är försörjningsstöd, drogförebyggande åtgärder, missbrukarvård, hälso- och sjukvård, grund- och gymnasieskola, plan- och bygg samt miljö.

### Vi kan se tre olika sätt att styra som staten använder i dag

Vårt uppdrag är att formulera styrmodeller för kommunal verksamhet. Som ett led i detta börjar vi med att använda vårt kartlägningsunderlag för att urskilja generella sätt att styra som staten använder i dag. Det gör vi för att få en bild av vad som utgör grunden i en styrmodell, dvs. vilka komponenter i styrningen som måste hänga ihop och vilka förutsättningar som staten har att styra olika verksamheter.

Om vi utgår från graden av statlig styrning eller, annorlunda uttryckt, vilken handlingsfrihet som staten ger kommunerna att bestämma *vad* som ska göras och *hur* det ska göras, så kan vi urskilja tre generella sätt att styra: *hög* grad (försörjningsstöd), *medelhög* grad (hälso- och sjukvård) och *låg* grad (drogförebyggande åtgärder).

Vi prövar systematiskt de tre styrsätten på alla undersökta verksamheter, vi gör iakttagelser och drar sedan slutsatser om sambandet mellan de enskilda verksamheterna och statens styrning. Våra slutsatser och förslag till styrmodeller presenteras här i nedanstående avsnitt.

### Verksamhetens karaktär påverkar graden av styrning

Verksamheternas karaktär spelar en väsentlig roll för vilken nivå av statlig styrning som är möjlig och lämplig. Det som har störst betydelse i detta sammanhang är om det handlar om kommunala slutprestationer i form av *tjänster* eller *beslut*. *Tjänster* och *beslut* kan vara antingen *individuella* eller *kollektiva*.

Det är av flera skäl betydligt mer komplicerat att styra och ansvara för en tjänsteproducerande verksamhet, både för staten och för kommuner eller landsting. När slutprestationen är ett *beslut* så är det politikerna själva som utför prestationen, men om slutprestationen är en *tjänst* så utförs den i stället

---

<sup>1</sup> Statskontoret (pm 2004-08-31) och Statskontoret (pm 2005-01-18) samt Statskontoret (2003:26).

av tjänstemän. Det är också vanligt att de behov som tjänsterna ska tillgodose inte är klart avgränsade och mätbara, att man inom verksamheten förfogar över flera alternativa typer av insatser och att man inte heller klart på förhand kan bestämma målen för sina insatser. Så är ofta fallet med *individuella tjänster*, som t.ex. vård och omsorg, hälso- och sjukvård och skola.

### **Styrningsgraden överensstämmer ofta med verksamhetens karaktär**

I de flesta fall stämmer den nuvarande graden av statlig styrning överens med verksamhetens karaktär. Det gäller t.ex. försörjningsstödet, drogförebyggande åtgärder, hälso- och sjukvården, miljöområdet och plan- och byggområdet.

Att graden av styrning överensstämmer med en verksamhets karaktär betyder dock inte att utformningen av statens styrning är optimal, eller att det inte går att styra verksamheten ifråga på andra sätt.

Det är möjligt att styra försörjningsstödet, drogförebyggande åtgärder, hälso- och sjukvården, miljöområdet och plan- och byggområdet på andra sätt än i dag, även om konsekvenserna kan bli väl så radikala. Valet av sätt att styra beror på vilken politisk uppfattning man har om statens styrning och om det kommunala uppdraget.

Verksamheternas karaktär sätter dock gränser för alternativa styrsätt. Alla verksamheter som vi har undersökt kan styras på andra sätt än i dag, men för de flesta verksamheter finns det bara ett tänkbart alternativ till den nuvarande styrningen.

### **Det finns i vissa fall problem med styrningen**

Vi ser också exempel på att den nuvarande graden av statlig styrning inte stämmer överens med verksamhetens karaktär. Det gäller missbrukarvården och grund- och gymnasieskolan.

Styrningen av missbrukarvården, och även av äldreomsorgen, är problematisk eftersom den enskilde, genom överklagande med förvaltningsbesvär, kan kräva ut en rättighet som inte är preciserad i socialtjänstlagen. När det gäller grund- och gymnasieskolan handlar problemen framför allt om att olika sätt att styra tillämpas samtidigt.

Det finns också problem som har att göra med det som vi kallar *annan styrning*, t.ex. nationella handlingsplaner, avtal och riktade statsbidrag. Risker är att insatserna blir många, kortsiktiga och dåligt samordnade, och det måste undvikas. Exempel på detta finns inom hälso- och sjukvården<sup>2</sup> och miljöområdet.

---

<sup>2</sup> Vi beskriver och analyserar statens styrning av hälso- och sjukvården i Statskontoret (pm 2005-01-18).

### **Vi föreslår tre styrmodeller**

Utifrån våra iakttagelser och slutsatser formulerar vi tre modeller för statlig styrning av kommunala verksamheter; modellerna *utföraransvar*, *genomförandeansvar* och *verksamhetsansvar*. Modellerna benämns utifrån det handlingsutrymme som regleringen ger kommunerna.<sup>3</sup> Modellerna är inte kopplade till en viss verksamhet som t.ex. skolan eller hälso- och sjukvården, utan de är verksamhetsövergripande.

#### **Modellen med kommunalt utföraransvar**

Modellen med kommunalt *utföraransvar* innebär att det är staten som anger målen för och ambitionen med den aktuella verksamheten. Staten är således den som bestämmer vad som ska uppnås med verksamheten och kommunens roll är att se till att detta utförs på bästa möjliga sätt. Den kommunala handlingsfriheten är starkt begränsad. Kommunens beslut avseende enskilda slutprestationer överklagas normalt med förvaltningsbesvär.

Detta är en modell som är lämpad för styrning av verksamheter där staten kan formulera klara och entydiga riktlinjer (*normer*) för vad som ska uppnås och där staten samtidigt anser sig ha anledning att utnyttja denna möjlighet fullt ut. Modellen med *utföraransvar* passar främst *individuella beslut* eller *beslutsliknande tjänster*.

#### **Modellen med kommunalt genomförandeansvar**

I modellen med kommunalt *genomförandeansvar* fastställer staten målet för verksamheten på en generell nivå, i form av ett antal eftersträvansvärda tillstånd (t.ex. ”god hälsa” eller ”skälig levnadsnivå”). Dessa värdeomdömen kan vid behov kompletteras med ett antal principer som också ska tillämpas inom verksamheten. Någon ytterligare precisering av målen anges inte i regleringen.

Staten ger en allmän anvisning om målen och ambitionen för verksamheten, men lämnar samtidigt ett utrymme för kommunerna att själva påverka verksamhetens innehåll och utformning. Om kommunens beslut inom verksamheterna kan överklagas sker detta med laglighetsprövning (s.k. kommunalbesvär).

Detta är en modell som framför allt bör tillämpas när staten inte *kan* formulera klara normer för vad som ska uppnås med verksamheten, men ändå vill slå vakt om att verksamheten har en rimlig kvalitet och omfattning. Modellen med *genomförandeansvar* är bäst lämpad för *individuella tjänster*. Regelstyrningen kan kompletteras med *annan styrning*.

#### **Modellen med kommunalt verksamhetsansvar**

I modellen med *verksamhetsansvar* inskränker sig staten i stort till att i regleringen ge kommunerna en skyldighet att svara för en viss verksamhet.

---

<sup>3</sup> Med kommuner menar vi här både kommuner och landsting.



Kommunerna får själva bestämma målen och ambitionerna för verksamheten. Det kommunala handlingsutrymmet är mycket stort. Överklagande av eventuellt förekommande beslut sker med laglighetsprövning.

Modellen med ett kommunalt *verksamhetsansvar* är mest lämpad i sådana fall där staten antingen inte kan eller inte vill formulera klara normer för vad som ska uppnås med verksamheten, och också accepterar att verksamheten får olika omfattning, kvalitet och inriktning i landets olika kommuner. Modellen med ett kommunalt *verksamhetsansvar* lämpar sig bäst för *individuella* eller *kollektiva tjänster*.

### **Diskussionsunderlag på flera nivåer**

Vår rapport och våra föreslagna styrmodeller är tänkta att användas av Ansvarskommittén vid diskussioner om generella frågor rörande reglering och huvudmannaskap, utformning av styrning och hur enskilda verksamheter bör styras. Exempel på frågor som kan ställas i sådana diskussioner är:

- Vilka verksamheter ska staten över huvud taget reglera? Vem av stat, kommuner och landsting ska bedriva verksamheterna?
- Om staten reglerar verksamheter, vilken balans mellan statlig styrning och kommunal handlingsfrihet bör man då ha?
- Vad kan man göra för att åstadkomma en tydligare ansvarsfördelning mellan stat, kommun och landsting?
- Hur bör styrningen av vissa enskilda verksamheter utformas? Vi tänker här främst på styrningen av hälso- och sjukvården, grund- och gymnasieskolan och av verksamheter inom socialtjänstområdet.

# 1 Inledning

## 1.1 Ett uppdrag i tre delar

Statskontoret fick i februari 2004 ett uppdrag i tre delar från Ansvarskommittén. Enligt uppdraget ska Statskontoret:

1. komplettera rapporten (2003:26) *Hur styr staten kommunerna? Ett förslag till kartläggnings- och analysmodell* genom att beskriva och analysera skillnader och likheter mellan befintliga styrsystem samt troliga förklaringar till dessa. I förlängningen ska denna förklaringsanalys tillämpas också på andra kommunala verksamhetsområden än de som studerats i etapp 1, efter en mer översiktlig studie av dessa,
2. på motsvarande sätt som i ovan nämnda studie kartlägga och analysera styrningen av hälso- och sjukvården med utgångspunkt i den statliga styrningen,
3. utifrån dessa två studier försöka att formulera 3-5 huvudmodeller för statlig styrning av kommuners och landstings verksamhet. Modellerna bör översiktligt prövas gentemot kommunala verksamhetsområden. Stor vikt bör fästas vid huvudmodellernas överskådlighet och en tydlig roll- och ansvarsfördelning.

Uppdraget i sin helhet återfinns i bilaga 1. Del 1 och 2 av uppdraget har redovisats i två separata promemorior.<sup>4</sup> Del 3, och därmed hela uppdraget, redovisar vi i denna slutrapport.

## 1.2 Så här har vi arbetat

### Uppläggnings av arbetet

Projektgruppen som bildats för uppdraget har bestått av Rickard Broddvall (uppdragsledare), Bodil Aksén och Leif Lundberg samt, under andra halvan av uppdraget, Jan Möller och Magnus Enzell.

Den här slutrapporten bygger till viss del på underlag som redovisats i andra produkter. Även om det emellanåt är nödvändigt, så är det varken möjligt eller rimligt att vi återger allt underlag även i denna slutrapport. Men det betyder att när vi här diskuterar och problematiserar styrning av kommunal verksamhet, för att sedan formulera förslag till ett antal styrmodeller, så bygger resonemangen på underlag som delvis återfinns i de rapporter och promemorior som nämns i avsnitt 1.1 ovan.

---

<sup>4</sup> Statskontoret (pm 2004-08-31) och Statskontoret (pm 2005-01-18).

Vi vill också säga att när vi resonerar kring modeller för styrning, så gäller det för kommunala verksamheter som styrs genom speciallagar. Därför behandlar vi inte sådana fall där staten antingen helt tar över kommunala verksamheter, eller där det inte finns någon statlig speciallagsreglering utan bara reglering av den kommunala allmänna kompetensen.

### **Kvalitetssäkring och kontakter**

Vi har under hela uppdraget haft en intern referensgrupp med personer som haft till huvudsaklig uppgift att vara diskussionspartner, läsa texter och ge synpunkter. Under uppdraget har vi haft totalt fem möten med referensgruppen.

Arbetet med uppdraget har inneburit många externa kontakter, både för att stämma av våra iakttagelser och för att inhämta mer kunskap om styrning.

Inom Sveriges Kommuner och Landsting (tidigare Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet) har vi samtalat med företrädare för avdelningarna för lärande och arbetsmarknad, för tillväxt och samhällsbyggnad samt för vård och omsorg. Vi har också samtalat med företrädare för Socialstyrelsen (hälso- och sjukvårdsavdelningen samt socialtjänstavdelningens enheter för äldre frågor och individ- och familjeomsorg) och Skolverket (avdelningen för styrmedel).

Vi har haft sammanlagt sex möten med Ansvarskommitténs sekretariat för att fortlöpande stämma av arbetsläget och inriktningen på vårt arbete. Den 13 december presenterade vi våra iakttagelser och preliminära slutsatser vid ett möte med hela Ansvarskommittén.

## **1.3 Begrepp och kriterier**

Vi utgår i den här rapporten från den analysmodell och de begreppsdefinitioner som vi har gjort i tidigare rapporter. Det är ändå nödvändigt att även här återupprepa en del av de centrala begrepp och uttryck som vi använder. Mer information om detta finns i bilaga 2.

### **Begreppet styrning i vår tappning**

Vår utgångspunkt är att styrning är ett relationsbegrepp, någon *styr* och någon annan *styrs*. Eller om man så vill, det finns en uppdragsgivare och en uppdragstagare. I vår analys är staten (riksdag, regering, myndigheter) uppdragsgivare och kommuner eller landsting uppdragstagare. Uppdragsgivaren (ytterst riksdagen) har ofta som syfte med styrningen att uppdragstagaren ska nå de mål som uppdragsgivaren har fastställt.

Styrning handlar således om sätt att nå fastställda mål, dvs. att någon aktivt påverkar någon annan att göra något. Vi beskriver och analyserar den stat-

liga styrningen utifrån två dimensioner: styrningen av *vad* som ska göras eller uppnås (innehåll) samt styrningen av *hur* det ska gå till (process).

### **Det är skillnad på styrning och reglering**

När vi resonerar om styrning så menar vi i första hand statens styrning av kommunal verksamhet genom *reglering*. Med reglering menar vi föreskrifter beslutade av riksdagen (lagar), regeringen (förordningar) och statliga myndigheter (myndighetsföreskrifter). Tyngdpunkten ligger här på lagar. Sedan finns det andra styrformer, t.ex. inriktningsdokument (nationella handlingsplaner, strategier m.m.), riktade statsbidrag, avtal och information. Vi kallar sådana styrformer för *annan styrning*.

Det är viktigt att påtala att styrning genom *reglering*, till skillnad från *annan styrning*, är ovillkorligen förpliktigande och absolut bindande för dem som reglerna avser.

### **Ansvarskommitténs kriterier**

De sex kriterier som Ansvarskommittén har formulerat används också i den här rapporten. Kriterierna är *demokrati och legitimitet, principer för finansiering, rättssäkerhet, likvärdighet, hushållning och effektivitet* samt *lägsta effektiva nivå*.<sup>5</sup> Den innebörd som vi har givit kriterierna presenteras i bilaga 2. Det är ändå nödvändigt att redan här säga några ord om begreppen *likvärdighet* och *rättssäkerhet* utifrån vad vi har sett i vår kartläggning.

*Likvärdighet* är ett begrepp som inte bara används i politiska debatter, utan också i bl.a. den statliga regleringen av kommuner och landsting. I likhet med många andra politiskt värdeladdade ord är det svårt att finna en definition av begreppet som omfattas av alla. Det är naturligtvis inte möjligt för oss att här närmare utreda vilka olika innebörder som detta begrepp kan eller bör ha. Vi vill dock hävda att begreppet *likvärdighet*, för att bli meningsfullt i det här aktuella sammanhanget, måste relatera till någon form av nationell värdeskala eller norm formulerad av staten. För att kunna tala om lika värde måste man ha en måttstock att gå efter. Av detta skäl väljer vi att endast använda begreppet *likvärdighet* i samband med verksamheter som bygger på en klar och entydig norm.

Inte heller ordet *rättssäkerhet* kan sägas ha en given innebörd. En viktig dimension i begreppet rättssäkerhet är dock att ett beslut är förutsebart. Detta kräver att beslutet bygger på en norm som är möjlig att i förväg känna till och förstå. Även begreppet *rättssäkerhet* blir således utan någon klar mening om det används i samband med en verksamhet som inte uppfyller detta krav. Vi använder därför medvetet även begreppet *rättssäkerhet* med stor restriktivitet.

---

<sup>5</sup> SOU 2003:123, s. 156 ff.



## 2 Förutsättningarna för styrning

Innan vi i kommande kapitel går in på en diskussion om modeller för den statliga styrningen av kommunala verksamheter ser vi behov av att på ett mer generellt plan behandla olika förhållanden som påverkar förutsättningarna för denna styrning. Det är en sådan diskussion som presenteras i detta kapitel. Vi utgår från en del av de modeller och begrepp som vi redovisat i våra tidigare rapporter till Ansvarskommittén. Mer information finns i bilaga 2.

Kapitlet består av tre olika delar. I avsnitt 2.1 beskriver vi så kortfattat som möjligt de juridiska förutsättningarna för kommunernas verksamhet och deras relation till staten. I avsnitt 2.2 kommenterar vi därefter något om skillnaderna mellan rättighetslagar och skyldighetslagar. I det avslutande avsnittet 2.3 redovisar vi hur ett antal generella faktorer, som har med verksamheternas karaktär att göra, påverkar förutsättningarna för styrning.<sup>6</sup>

### 2.1 Om de juridiska förutsättningarna

Den mer övergripande regleringen av kommunerna återfinns i regeringsformen (RF). I annan lagstiftning regleras sedan den kommunala verksamheten ytterligare. Detta sker framför allt i kommunallagen (KL), de s.k. smålagarna samt speciallagar som t.ex. socialtjänstlagen, skollagen och plan- och bygglagen.<sup>7</sup>

#### Regeringsformen

I den första paragrafen i RF sägs bl.a. att all offentlig makt i Sverige utgår från folket och att denna makt ska utövas under lagarna. Vidare sägs att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse. I samma kapitel fastslås att i riket finns primärkommuner och landstingskommuner. Här anges även att beslutanderätten i kommunen utövas av en vald församling och att kommunerna har rätt att ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter.<sup>8</sup>

För den offentliga förvaltningen finns statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Med kommuner menar vi fortsättningsvis både kommuner och landsting.

<sup>7</sup> Regeringsformen (1974:152) och kommunallagen (1991:900).

<sup>8</sup> RF 1 kap. 1 och 7 §§.

<sup>9</sup> RF 1 kap. 8-9 §§.

Kommunernas befogenheter och åligganden ska bestämmas genom lag. Förvaltningsuppgifter ska kunna anförtros åt kommunerna.<sup>10</sup> En av de centrala komponenterna i den offentliga makten är rätten att besluta om lagar och andra föreskrifter (*normgivningsmakten*). Det utmärkande för den offentliga normgivningen är att den har karaktären av ensidiga diktat, vilkas giltighet inte är beroende av adressaternas godkännande. Denna makt tillkommer i grunden riksdagen, i dess egenskap av främsta företrädare för folket. Det innebär att all offentlig normgivning antingen måste beslutas av riksdagen själv, eller ha ett stöd i ett bemyndigande från riksdagen.<sup>11</sup>

I RF finns utförliga regler för hur normgivningsmakt kan fördelas mellan främst riksdagen och regeringen. Av särskild betydelse i detta sammanhang är att RF även medger att normgivningsmakt i vissa fall kan överlåtas åt kommuner.<sup>12</sup>

I RF sägs även att ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommunernas beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet ska besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.<sup>13</sup>

När det gäller den kommunala självstyrelsen är utgångspunkten i RF att det är de folkvalda representanterna i fullmäktige som ska fatta de för kommunen väsentliga besluten. Det finns således en konstitutionell begränsning av möjligheterna att överlåta (delegera) uppgifter från fullmäktige till nämnder och andra organ. RF fastslår även att de kommunala nämnderna i vissa fall har en egen beslutanderätt som fullmäktige *inte* kan ta över. Detta gäller bl.a. när nämnden uppträder som förvaltningsmyndighet, dvs. i huvudsak när den kommunala nämnden med stöd av en speciallagstiftning fattar beslut som avser myndighetsutövning mot enskild.

### **Den kommunala allmänna kompetensen enligt kommunallagen**

I kommunallagen regleras bl.a. kommunens s.k. *allmänna kompetens*. I den aktuella paragrafen sägs att kommuner och landsting själva får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> RF 8 kap. 5 § och 11 kap. 6 §.

<sup>11</sup> Strömberg (1999), s. 53. Det bör påtalas att förutom riksdagen är EU också en regelgivare med befogenheter att besluta om sådana bindande regler inom vissa områden. Den problematiken behandlar vi dock inte närmare här.

<sup>12</sup> RF 8 kap. 9 §, 2 st. och 8 kap. 11 §.

<sup>13</sup> RF 11 kap. 7 §.

<sup>14</sup> KL 2 kap. 1 §.

I samma kapitel återfinns den s.k. kommunala likställighetsprincipen, uttryckt på följande sätt: ”Kommuner och landsting skall behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.” I kapitlet anges också att det finns särskilda föreskrifter om kommunernas och landstingens befogenheter och skyldigheter på vissa områden.<sup>15</sup>

### **Beslutanderätt och delegation enligt kommunallagen**

I KL stadgas att fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. I samma paragraf exemplifieras, i åtta punkter, frågor som *måste* avgöras av fullmäktige. Dessa frågor avser beslut om:

- mål och riktlinjer för verksamheten,
- budget, skatt och andra viktigare ekonomiska frågor,
- nämndernas organisation och verksamhetsformer,
- val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,
- val av revisorer och revisorsersättare,
- grunderna för ekonomiska förmåner till förtroendevalda,
- årsredovisning och ansvarsfrihet, samt
- folkomröstningar i kommuner och landsting.<sup>16</sup>

I samma kapitel anges att fullmäktige får uppdra åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Detta gäller dock inte de typer av ärenden som nämnts ovan eller andra ärenden som enligt lag eller annan författning ska avgöras av fullmäktige. Delegering av beslutanderätt från fullmäktige till nämnder är således möjlig, men får inte avse ärenden som bedöms vara av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.<sup>17</sup>

Ett par paragrafer behandlar nämndernas uppgifter. Av dessa paragrafer framgår att nämnderna ska besluta i frågor som rör förvaltning, frågor som de enligt lag eller annan författning ska handha, samt frågor som fullmäktige delegerat till dem. Nämnderna ska också bereda fullmäktiges ärenden och ansvarar för att fullmäktiges beslut verkställs. Av detta följer att nämnden även har rätt att fatta beslut i berednings- och verkställighetsfrågor. Nämnderna är skyldiga att redovisa till fullmäktige hur de fullgjort det uppdrag som delegerats till dem. I detta ingår att informera fullmäktige om hur nämnderna utnyttjat delegeringen av beslutanderätten. Hur denna återrapporering ska ske regleras dock inte i lagen.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> KL 2 kap. 2 och 4 §§.

<sup>16</sup> KL 3 kap. 9 §.

<sup>17</sup> KL 3 kap. 10 §.

<sup>18</sup> KL 3 kap. 13-15 §§.



En nämnd får uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd hos kommunen eller landstinget att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Med utskott avses ett organ bestående av förtroendevalda utsedda av nämnden bland dess egna ledamöter och ersättare. Nämndens beslutanderätt får dock *inte* delegeras i exempelvis ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet eller i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.<sup>19</sup>

I samma kapitel behandlas även nämndens möjligheter till vidaredelegering. Om en nämnd uppdragit åt en förvaltningschef inom nämndens verksamhetsområde att fatta beslut, får nämnden överlåta åt förvaltningschefen att i sin tur uppdra åt en annan anställd inom kommunen eller landstinget att besluta i stället. Sådana beslut ska anmälas till förvaltningschefen.<sup>20</sup>

### **Rent förberedande, verkställande beslut samt faktiskt handlande**

I detta sammanhang finns det behov av att säga några ord om vad som i kommunalrätten avses med begreppen *rent förberedande beslut*, *verkställande beslut* och *faktiskt handlande*.

Det är de anställda (tjänstemännen) som utför flertalet uppgifter inom den kommunala organisationen. I en del av dessa fall är det klart att den anställda fattar beslut på delegering, men i många fall är situationen mer oklar. När en lärare undervisar, en läkare opererar, en vaktmästare byter ett lås eller en kommunalarbetare klipper en gräsmatta så är det inte att betrakta som ett beslutsfattande i kommunalrättens mening. I stället talar man här om faktiskt handlande, till skillnad mot beslut. Detta faktiska handlande kräver inte någon uttrycklig delegation.

I vissa fall är detta faktiska handlande också förknippat med beslutsfattande. Det rör sig då ofta om beslut av rent verkställande natur, dvs. beslut där utrymmet för den anställdes egna bedömningar är litet eller obefintligt. Praxis i kommunalrätten är att anställda anses ha befogenhet att fatta beslut i sådana frågor utan att ha en uttrycklig delegation för detta. Denna rätt grundas ofta på nämndens egna instruktioner eller befattningsbeskrivningar.

Vad som sagts ovan kan exemplifieras med vad som anförs i förarbetena till 1991 års kommunallag, om anställdas rätt att vidta rent förberedande eller verkställande åtgärder:

*I den kommunala förvaltningen vidtas ... en mängd åtgärder som inte kan anses som beslut i lagens mening. Man talar om rent förberedande eller rent verkställande åtgärder. Några klassiska exempel på rent verkställande åtgärder är avgiftsdebitering enligt en fastställd*

---

<sup>19</sup> KL 6 kap. 33-34 §§.

<sup>20</sup> KL 6 kap. 37 §.

*taxa och tilldelning av daghemsplats enligt en klar turordningsprincip. Det får alltså inte finnas utrymme för självständiga bedömningar. Sådan verksamhet ankommer normalt på de anställda. Rätten för de anställda att vidta sådana åtgärder grundas inte på delegering. Den följer i stället av den arbetsfördelning mellan de förtroendevalda och de anställda som måste finnas för att den kommunala verksamheten skall kunna fungera.<sup>21</sup>*

Vi konstaterar således att från kommunalrättslig synpunkt kan de uppgifter som anställda utför delas in i tre kategorier:

- faktiskt handlande,
- rent verkställande och förberedande uppgifter, samt
- beslut på delegation.

### **Former för överklagande**

Av betydelse i detta sammanhang är även möjligheterna att överklaga kommunala beslut. Det finns två former av överklagande: laglighetsprövning (ofta benämnt kommunalbesvär) och förvaltningsbesvär.

*Laglighetsprövning* kan ses som en form av allmän medborgartalan. Kännetecknande för laglighetsprövning är att endast kommunmedlemmar får överklaga, att besluten endast kan angripas på de grunder som anges i kommunallagen och att prövningen är begränsad till lagligheten i beslutet. Bifalls besväret får beslutet bara upphävas, inte ersättas med ett nytt beslut. Överklagandet i dessa fall sker till länsrätten.

I ett antal av de speciallagar som reglerar den kommunala verksamheten finns särskilda regler om hur beslutet kan överklagas. I dessa fall sker överklagan med *förvaltningsbesvär*. Kännetecknande för förvaltningsbesvär är att endast den som beslutet berör får överklaga, att både laglighets- och lämplighetsfrågor kan prövas och att ett bifall till klagandens talan kan leda till att besvärsinstansen sätter ett annat och nytt beslut i det överklagades ställe. Förvaltningsbesvär tillämpas vanligen vid beslut som har karaktären av kommunal myndighetsutövning mot enskild, t.ex. i frågor om rätten till socialt bistånd eller vid prövning av bygglov.

## **2.2 Rättighets- kontra skyldighetslagar**

Under en lång rad år har det förekommit kritik från främst kommunernas sida mot vad de anser vara en överdriven användning av rättighetslagstiftning från statens sida. Det har ibland varit svårt att i dessa diskussioner få en klar bild av vad man egentligen avsett med begreppet rättighetslag. I

---

<sup>21</sup> Prop. 1990/91:117, s. 204.

dessa sammanhang har man också många gånger talat om skyldighetslagar som ett alternativ. Avsikten i detta avsnitt är att så kort som möjligt beskriva vad som kan avses med *rättigheter* och *skyldigheter* och hur vi valt att fortsättningsvis utnyttja dessa begrepp.

Lotta Westerhäll<sup>22</sup> och Lars Karlsson<sup>23</sup> är exempel på två svenska forskare som studerat innebörden i begreppen rättigheter och skyldigheter. Någon möjlighet att på ett uttömmande och rättvisande sätt redogöra för de slutsatser de kommit fram till i sin forskning har vi naturligtvis inte inom ramen för denna studie. Vi tror dock att en del av de begrepp och modeller som dessa forskare använt på ett klargörande sätt visar på vad man kan mena med rättighetslagar respektive skyldighetslagar.

Lotta Westerhäll har delat in rättigheter i tre olika kategorier, med utgångspunkt från ett utkrävbarhetskriterium.

Det som Westerhäll valt att kalla *egentliga rättigheter* förutsätter både en motpart med en lagstadgad skyldighet att uppfylla den aktuella rättigheten och mekanismer genom vilka rättigheten kan drivas igenom eller sanktioner som utkrävs om rättigheten inte uppfylls.

Nästa kategori kallas av Westerhäll för *kvasi- eller servicerättigheter*. I dessa fall finns visserligen en skyldighet för en motpart att uppfylla rättigheten, men det saknas mekanismer genom vilka den enskilde medborgaren kan utkräva denna rätt.

Slutligen finns vad Westerhäll benämner *målorienterade rättigheter*. Utmärkande för dessa rättigheter är att de i grunden inte är något annat än målsättningar och att det saknas både en lagstadgad skyldighet för någon motpart att uppfylla rättigheten och en mekanism genom vilken medborgaren kan utkräva rättigheten.

När vi i fortsättningen använder oss av beteckningen rättighetslag avser vi med detta endast sådan reglering som uppfyller krav på vad Westerhäll benämner egentliga rättigheter (dvs. rättigheter med en klart utpekad leverantör, med en juridisk utkrävbarhet för den berörde medborgaren och med sanktioner som utkrävs om rättigheten inte uppfylls).

På grund av den betydande oklarheten i beteckningen skyldighetslagar så kommer vi, i de fall vi ändå känner oss tvingade att använda begreppet, att konkretisera innebörden genom att klart utsäga hur långt skyldigheten sträcker sig i det aktuella fallet.

---

<sup>22</sup> Westerhäll (1994).

<sup>23</sup> Karlsson (2003).

## 2.3 Generella förhållanden som påverkar styrningen

### Vår beskrivningsmodell

Vi utgår här, liksom i tidigare rapporter, från vad som för medborgarnas del kommer ut av kommunala verksamheter. Dessa slutprodukter kallar vi *slutprestationer*, som i sin tur delas in i två grupper: *tjänster* och *beslut*.

Som *tjänster* räknas exempelvis skola, barnomsorg, äldreomsorg, hälso- och sjukvård, renhållning, kollektivtrafik, byggande och underhåll av parker, gator och vägar, drift och underhåll av bibliotek, museer, teatrar samt idrotts- och friluftsanläggningar. Eller, annorlunda uttryckt, en stor del av den verksamhet som kommuner och landsting har att svara för.

Exempel på slutprestationer som vi valt att kalla *beslut* är: beslut om bygglov, föreskrifter om att vissa djur inte får hållas utan tillstånd, tillstånd för installation av värmepumpar, tillstånd att utnyttja en grundvattentäkt, godkännande av vissa lokaler för livsmedelshantering, föreskrifter om avfalls-sortering samt fastställande av en renhållningsordning eller en lokal ordningsstadga. Det är inom dessa områden som medborgarna möter kommunen i dess egenskap av myndighet.

Vi har också delat in slutprestationerna med utgångspunkt från vilka målgrupper de avser, och vi skiljer då på *individuella* respektive *kollektiva tjänster och beslut*.

Individuella slutprestationer är tjänster eller beslut som vänder sig till enskilda medborgare eller till klart urskiljbara grupper av medborgare i kommunen eller landstinget. Med denna definition är exempelvis utbildning, sjukvård och äldreomsorg individuella tjänster, medan beslut om bygglov eller tillstånd att gräva en brunn är exempel på individuella beslut.

Kollektiva tjänster är exempelvis avloppshantering, renhållning, kollektivtrafik eller drift och underhåll av bibliotek, museer, teatrar, gator, vägar och parker. Kollektiva beslut kan vara beslut om föreskrifter som förbjuder t.ex. alkoholförtäring på allmänna platser, gatumusik eller tomgångskörning.

Vi använder oss av den här beskrivningsmodellen eftersom vi anser att det finns viktiga samband mellan de egenskaper modellen bygger på och vilka förutsättningar det finns för staten att styra de olika verksamheterna. I kommande avsnitt beskriver vi hur dessa samband ser ut.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Mer information finns i Statskontoret (2003:26) och Statskontoret (pm 2004-08-31).

### **Vad utmärker besluten?**

Utmärkande för *besluten* är bl.a. att de utgör slutprestationer som går att avgränsa i tid och rum. Med de krav på beslutsfattandet som finns inom offentlig verksamhet är det också möjligt att få en klar bild av vad slutprestationen avser (dvs. innehållet i beslutet) samt vilka som är delaktiga i och ansvariga för denna. Av det faktum att beslutet är en slutprestation följer även att när prestationen utförts så krävs inga ytterligare insatser eller resurser från kommunens sida (förutom att beslutet måste protokollföras och justeras samt att de berörda parterna kan behöva informeras om beslutets innehåll).

Man brukar dela in en beslutsprocess i tre delar: *beredning*, *beslut* och *verkställighet*. Med en sådan beskrivningsmodell kan man säga att den kommunala resursinsatsen, när det gäller slutprestationen beslut, nästan helt infaller under berednings- och beslutsfasen.

Eftersom tjänstemännens uppgifter ofta är att bereda ärenden och att verkställa fattade beslut får tjänstemännen också en mer begränsad roll när slutprestationen är ett beslut. Det är ju de förtroendevalda som har både befogenheten och skyldigheten att i slutändan avgöra innehållet i slutprestationen, dvs. beslutet. Som tidigare nämnts påverkas inte detta ansvar av att beslutanderätten i vissa fall delegerats till tjänstemän; ansvaret för beslutet ligger ändå kvar på dem som delegerat beslutanderätten, dvs. politikerna. Sammanfattningsvis innebär detta att beslut är en slutprestation som utförs av dem som är politiskt ansvariga för verksamheten. I den meningen är politikernas ansvar för och styrning av slutprestationen klar och direkt.

När vi talar om slutprestationen beslut rör det sig också nästan alltid om insatser som brukar benämnas myndighetsutövning mot enskild. Någon entydig definition av detta begrepp finns inte, men i den tidigare förvaltningslagen användes följande definition: ”*utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande*”. Gemensamt för all myndighetsutövning är att det handlar om beslut eller andra åtgärder som är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Därmed inte sagt att all myndighetsutövning innebär förpliktelser för den enskilde. Som framgått ovan kan myndighetsutövning lika gärna avse gynnande beslut. Ansvaret för att fatta beslut i denna typ av frågor ligger regelmässigt på nämnderna.<sup>25</sup>

I detta sammanhang finns anledning att understryka att även när slutprestationen utgör en individuell tjänst ingår ofta beslut som innebär myndighetsutövning mot enskilda. Skillnaden är att i dessa fall är beslutet, från kommunens perspektiv, en delprestation (ett medel) och inte en slutprestation (ett mål).

---

<sup>25</sup> Se även Strömberg (2001) och Marcusson (1989).

När det gäller beslutsfattandet handlar det i de allra flesta fall om att besluten ska överensstämma med normer som fastställts av andra organ. Ofta handlar det här om lagar och andra statliga föreskrifter, men det kan också röra sig om normer som fastställts av kommunfullmäktige eller en (annan) kommunal nämnd. Hur stort utrymmet är för beslutsfattarnas egna ställningstaganden varierar från område till område.

Med tanke på kopplingen till ett bakomliggande normsystem är det naturligt att se likheter mellan slutprestationer i form av beslut och den uppgift som en domstol har. I båda fallen handlar det i huvudsak om att i ett enskilt ärende på bästa sätt tolka och tillämpa en reglering tillskapad av någon annan. Likheten blir ännu tydligare om man betänker att det enligt RF (11 kap. 7 §) är förbjudet för fullmäktige att bestämma hur en nämnd i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot enskilda. Fullmäktige får inte heller i ett sådant ärende besluta i nämndens ställe. En motsvarande inskränkning finns även för den kommunala revisionens mandat i detta sammanhang.

Mot bakgrund av vad som sagts ovan är det värt att erinra om att en kommunal nämnd visserligen består av förtroendevalda (dvs. politiker), men att nämndledamöterna inte är direktvalda utan utsedda av fullmäktige.

Vanligtvis kan de slutprestationer som vi valt att kalla beslut överklagas. Eftersom flertalet av besluten avser myndighetsutövning mot enskild – dvs. utgör vad vi kallar individuella beslut – sker överklagandet i huvudsak med förvaltningsbesvär. En del av de kollektiva besluten, exempelvis om renhållningsordning, hamnordning och om lokala ordningsstadgor, kan dock överklagas med laglighetsprövning.

### ***Vad utmärker tjänsterna?***

Även när det gäller *tjänster* förekommer givetvis beslut som fattas av dem som är politiskt ansvariga för verksamheten. Om så inte var fallet skulle det ju röra sig om en verksamhet som var helt tjänstemannastyrd. Men skillnaden är att besluten här snarare utgör utgångspunkten för kommunens handlande. Det är efter och på grundval av de beslut som fattas inom verksamheten som den kommunala slutprestationen (dvs. tjänsten) åstadkoms.

Om vi åter använder bilden av en beslutsprocess uppdelad i beredning, beslut och verkställighet, så kan vi säga att när det gäller tjänster utgör verkställigheten regelmässigt en stor och ofta helt dominerande del av processen.

Eftersom det även i dessa fall är tjänstemännen som svarar för beredningen och verkställigheten blir balansen mellan tjänstemännen och politikerna en helt annan än när slutprestationen utgörs av ett beslut. Detta är en av flera orsaker till att tjänstemännen i dessa fall i regel får en betydligt starkare roll och politikerna en svagare.

Det måste dock sägas att det finns tjänster, exempelvis försörjningsstödet, som har stora likheter med beslut. Orsaken är att det finns klara (statliga) normer som styr beslutsfattandet avseende försörjningsstödet, att det är givet hur ett konstaterat behov ska tillgodoses (med pengar) och att den beslutade tjänsten (dvs. utbetalningen) inte kräver några kompletterande insatser från de tjänstemän som medverkat i processen. Själva utbetalningen är i allt väsentligt en kameral procedur.

Det är emellertid ovanligt att sådana förutsättningar gäller i och för en tjänsteproducerande verksamhet. Det vanliga är snarare att beslutsgrunderna är oklara, att man kan använda alternativa medel för att uppnå verksamhetens mål och att tjänstemännen har en central roll inom verksamheten, främst i det verkställande skedet.

Alla dessa faktorer sammantagna gör att det många gånger är svårt att se kopplingen mellan de beslut som de ansvariga politikerna fattar för att styra verksamheten och de konkreta slutprestationer (tjänster) som verksamheten resulterar i.

Här finns anledning att gå in närmare på skillnaden mellan kollektiva och individuella tjänster. De beslut som de ansvariga politikerna har att fatta rörande kollektiva tjänster har naturligen en inriktning på mer *strukturella frågor*. Exempel på sådana frågor är var verksamheten ska lokaliseras samt hur den ska dimensioneras, organiseras och finansieras. Det kan också handla om att ge riktlinjer för verksamhetens bedrivande eller att anställa behövlig personal.

Eftersom själva slutprestationerna inom tjänsteområdet kostar pengar så finns det i dessa verksamheter alltid en koppling till fullmäktige. Orsaken är att, som tidigare nämnts, det är fullmäktige som beslutar om den kommunala budgeten och om kommunala avgifter. Kollektiva tjänster kan också handla om exempelvis stora investeringar eller andra utgifter som det är naturligt att fullmäktige beslutar om.

Politikernas roll, när det gäller redan etablerade kollektiva tjänster, handlar i stor utsträckning om att sätta de ekonomiska och verksamhetsmässiga ramarna, att stå för de beslut som behövs för verksamhetens bedrivande samt att agera som en kanal för medborgarna när de upplever brister i den befintliga verksamheten. I praktiken är det de anställda som i och genom sitt arbete formar innehållet i tjänsten.

Vi har tidigare nämnt att det inte är ovanligt att man inom verksamheter som avser individuella tjänster har att fatta beslut som innebär myndighetsutövning mot enskild. Ett av de tydligaste exemplen på detta är beslut om vård- och behandlings- eller omvårdnadsinsatser inom socialtjänsten. I dessa fall kan man säga att politikernas styrning sker på två olika nivåer. Även här

har politikerna ansvaret för de strukturella beslut som formar verksamheten och dess förutsättningar i stort. Samtidigt har de enligt socialtjänstlagen en skyldighet att besluta vilka insatser som enskilda individer ska bli föremål för. Detta beslut kan den enskilde överklaga med förvaltningsbesvär och förvaltningsdomstolarna kan ersätta beslutet med ett annat beslut.

Ett problem i sammanhanget är att det rimligen måste vara svårt, eller kanske till och med omöjligt, att styra verksamheten genom strukturbeslut, långtgående delegering och stora möjligheter för personalen att i samråd med den berörde vårdtagaren bestämma vilka insatser som bör vidtas, *samtidigt* som man måste fatta detaljerade beslut i de enskilda ärendena om vilka insatser som ska vidtas.

När det gäller hälso- och sjukvården samt skolan finns inte motsvarande problematik. Inom dessa områden har lagstiftaren valt att betrakta tjänstemännens ställningstagande till särskilda insatser för enskilda individer som verkställighetsåtgärder. Det innebär att det är tjänstemännen själva som fattar beslut i sådana frågor. Någon möjlighet för den enskilde att överklaga dessa beslut finns i regel inte. Konsekvensen blir att politikernas roll i dessa verksamheter i huvudsak inskränker sig till att svara för sådana strukturella beslut som nämns ovan.

#### **En sammanfattande slutsats**

Vi menar att den roll som politikerna får i en tjänsteproducerande verksamhet i flertalet fall starkt skiljer sig från den roll de har i verksamheter där slut prestationen utgörs av *beslut*. När slut prestationen är ett *beslut* så utförs den av politikerna själva, är slut prestationen en *tjänst* så utförs den i stället av tjänstemän.

Detta innebär att det regelmässigt är väsentligt mer komplicerat att styra och ansvara för en tjänsteproducerande verksamhet. Särskilt gäller detta när de behov tjänsterna ska tillgodose inte är klart avgränsade och mätbara, när man inom verksamheten förfogar över flera alternativa typer av insatser och man inte heller klart i förhand kan bestämma vilket mål man ska ha för sina insatser.





### 3 Problematisering av styrning

Det här kapitlet handlar dels om sätt att styra som vi kan urskilja i dag (avsnitt 3.1), dels om vad som händer om man tillämpar dessa styrsätt på de kommunala verksamheter som vi undersöker (avsnitt 3.2). Sist i kapitlet gör vi en uppsummering av våra iakttagelser (avsnitt 3.3).

Vi gör inte en fullständig genomgång av styrning och konsekvenser av olika sätt att styra. Vår ambition är istället att problematisera styrning, peka på intressanta exempel, väcka tankar om alternativa sätt att styra och att skapa ett underlag för en diskussion om framtida modeller för styrning (kapitel 4).

#### 3.1 Hur styr man i dag?

Vi har tidigare beskrivit den statliga styrningen av nio kommunala verksamheter.<sup>26</sup> Det ligger i sakens natur att sådana beskrivningar innehåller en mängd uppgifter som är specifika för respektive verksamhet. Detta gäller naturligtvis även utformningen av den statliga styrningen.

Vår ambition i detta avsnitt är att, med utgångspunkt från de tidigare gjorda beskrivningarna, försöka urskilja ett antal generella sätt att styra som staten använder sig av i dag. Det generella ligger i att vi ser på det som är gemensamt för styrningen av flera verksamheter och tonar ned det som är särskiljande.

I samhällsvetenskapen brukar detta kallas för en idealtypsanalys. I en sådan analys skapar man undersökningsobjekt, *idealtyper*, med utgångspunkt från en eller flera egenskaper som man bedömer vara grundläggande i sammanhanget. Idealtyperna används sedan för att systematiskt beskriva och analysera idealtypernas samband med andra egenskaper.<sup>27</sup>

När man genomför en idealtypsanalys måste man först bestämma vilken överordnad princip som indelningen ska bygga på. Den princip vi valt att utgå från är *graden av statlig styrning*. Detta kan även uttryckas som vilken grad av handlingsfrihet kommunen har att utforma processen för att åstadkomma en slutprestation och för att bestämma innehållet i denna.

Vi har bedömt denna indelningsgrund som den mest meningsfulla, eftersom vi under arbetets gång kunnat se att det regelmässigt finns ett samband mellan graden av statlig styrning och en rad andra förutsättningar för verksamheten.

---

<sup>26</sup> Statskontoret (2003:26) och Statskontoret (pm 2004-08-31).

<sup>27</sup> Idealtyp är ett analytiskt begrepp och har därmed inget att göra med ”idealisk”.

Exempel på sådana förutsättningar är:

- om slutprestationen utgörs av ett *beslut* eller en *tjänst*,
- hur konkret den statliga regleringen är,
- om styrningen i huvudsak avser process eller innehåll,
- vilken form av överklagande som tillämpas inom verksamheten, samt
- vilken roll personalen (professionen) inom verksamheten har i förhållande till de ansvariga politikerna.

Det går inte att förneka att en beskrivning av den typ som vi gör här alltid kommer att innehålla element av godtycke. Främst gäller detta hur pass särskiljande de olika sätten att styra ska tillåtas vara. I likhet med de tidigare rapporterna använder vi oss av en tämligen grov indelning. Skälen för detta är i första hand två:

En första orsak är att vi vill undvika det intryck av falsk precision som man lätt kan få om antalet kategorier blir många och skillnaderna mellan dem mindre tydliga. Den andra orsaken är mer praktiskt betingad. Vår avsikt är att i kommande avsnitt systematiskt utnyttja de styrsätt som vi kan se i dag, för att analysera hur de påverkar styrningen av en rad enskilda verksamheter. Även av detta skäl måste antalet alternativ begränsas.

Mot bakgrund av vad som sagts ovan har vi valt att använda oss av en indelning i tre generella sätt att styra, som utgår från graden av statlig styrning; *hög*, *medel* och *låg* grad av statlig styrning. Nedan görs en beskrivning av de egenskaper som vi funnit utmärkande för respektive styrsätt.

### **Hög grad av styrning**

I det här sättet att styra formulerar staten en klart definierad norm för verksamheten, i meningen vad innehållet i utfallet ska vara. Staten har således i dessa fall en uppfattning om vad som är ”rätt” och ”fel”. Utrymmet för särskiljande, kommunala ”tilläggs mål” är obetydligt eller obefintligt. Regleringen har ofta flera adressater; där en del av regleringen är riktade mot kommunerna (ofta i form av skyldigheter) och andra delar mot individer, företag eller organisationer (ibland som skyldigheter och ibland som rättigheter).

Innehållet i slutprestationen är hårt styrt, ofta med tonvikt på både verksamhetens inriktning och resultat. Processen kan, men behöver inte, vara hårt styrd. Detta styrsätt gäller ofta *individuella beslut* och beslutsliknande *tjänster*. Statens motiv för att välja det här styrsättet är att främja värden som rättssäkerhet och likvärdighet. Överklagande av i verksamheten förekommande beslut sker ofta med förvaltningsbesvär. Exempel på verksamheter som styrs på det här sättet är **försörjningsstöd** och **miljö**.

En variant av det här styrsättet är att staten har satt upp ett antal (konkreta) delmål/restriktioner som ska tillgodoses/uppfyllas i utfallet av verksamheten. Kommunen har i dessa fall uppgiften att göra avvägningen mellan de faktorer som kan och får ligga till grund för beslutet. I beslutet måste dock de av staten angivna delmålen eller restriktionerna beaktas. I dessa fall finns ett större utrymme för skilda kommunala bedömningar och värderingar. Regleringen har även i dessa fall ofta flera adressater.

Innehållsstyrningen ligger på en medelnivå, ofta med tonvikt på styrning av verksamhetens inriktning. Processtyrningen kan variera över hela skalan: från hög till låg. Denna variant gäller ofta *beslut*. Statens motiv är att främja värden som t.ex. demokrati och legitimitet (i meningen medborgardemokrati) samt rättssäkerhet. Överklagande i dessa ärenden sker ofta med förvaltningsbesvär (för de delmål som staten satt upp). Exempel på en verksamhet som styrs med den här varianten är **plan- och bygg**.

### **Medelhög grad av styrning**

Staten uttrycker målet för verksamheten i form av ett antal positiva värdeomdömen: ”god kvalitet”, ”skälig nivå”, ”uthållig verksamhet”, ”likvärdigt innehåll”. Ibland kompletteras värdeomdömena med ett antal mer generella principer som också ska gälla för verksamheten, t.ex. ”respekt för den enskilde” eller ”inflytande för brukaren”. Någon precisering av dessa värden och principer finns dock inte angivna i regleringen. Regleringen har i regel kommunen eller landstinget som adressat. Inslaget av ren verkställighet är ofta stort i de berörda verksamheterna.

Innehållsstyrningen ligger ofta på medel- eller låg nivå, ofta med tonvikt på verksamhetens inriktning. Även processtyrningen ligger vanligtvis på medel- eller låg nivå. Detta styrsätt gäller ofta *individuella tjänster*. Staten vill främja värden som demokrati och legitimitet (både medborgardemokrati och kommundemokrati) och likvärdighet. Överklagande av beslut i verksamheten sker ofta genom laglighetsprövning. Exempel på en verksamhet som styrs på det här sättet är **hälso- och sjukvård**.

### **Låg grad av styrning**

Staten nöjer sig i stort med att i regleringen ge kommunerna skyldigheten *att* bedriva en viss verksamhet. Kommunerna är ambitions- och målbestämmande, och det kommunala beslutsutrymmet är mycket stort. Staten uttrycker i regleringen inte någon uppfattning om vad som är ”rätt” och ”fel”. Regleringen har i regel kommunen/landstinget som enda adressat.

Både innehållsstyrningen och processtyrningen är låg. Detta styrsätt gäller ofta *kollektiva* eller *individuella tjänster*. Staten vill främja värden som demokrati och legitimitet (i meningen kommundemokrati). Överklagande av eventuellt förekommande beslut sker ofta genom laglighetsprövning.

Exempel på en verksamhet där det här styrsättet tillämpas är **drogförebyggande åtgärder**.

## 3.2 Problematisering av olika sätt att styra

De sätt att styra som vi ser exempel på i dag, och som behandlats i föregående avsnitt, ska vi här tillämpa på de verksamheter som vi undersöker. Det innebär att vi först bedömer vilket styrsätt som den nuvarande styrningen av respektive verksamhet ligger närmast. Därefter skisserar vi vad som händer om man skulle försöka styra verksamheterna på de övriga två sätten. Vi inleder med att beskriva verksamheterna inom socialtjänstområdet, följt av hälso- och sjukvården, grund- och gymnasieskolan och slutligen de mer tekniska områdena plan- och bygg samt miljö.

### 3.2.1 Försörjningsstödet

- Försörjningsstödet bedöms vara en *individuell tjänst*. Det finns dock stora likheter mellan försörjningsstödet och de slutprestationer som utgör individuella beslut. Den statliga styrningen är *hög* av både innehåll och process. Det statliga regleringen riktas både mot *kommunen* (som en skyldighet) och mot den *enskilde* (som en rättighet).
- Statens styrning inom området sker i huvudsak genom *reglering* (och rättspraxis). Till *annan styrning* inom området kan dock räknas olika former av uppföljningsinformation (främst statistik från SCB) samt allmänna råd från Socialstyrelsen.
- Försörjningsstödet är en verksamhet som direkt och indirekt berör ett betydande antal människor. Det kommunala ansvaret för verksamheten har en lång historisk bakgrund.
- Det är möjligt för staten att ha en uppfattning om vad som ska åstadkommas (dvs. resultatet). Det är också möjligt för staten att reglera hur dessa ärenden ska handläggas, vilket innebär att processen för att genomföra slutprestation går att reglera hårt.
- Det finns *individuell prövorätt*, genom att besluten om försörjningsstöd kan överklagas med förvaltningsbesvär till allmän förvaltningsdomstol.
- Värden som lyfts fram i förarbetena till socialtjänstlagen och som avser försörjningsstödet är *rättssäkerhet* och *likvärdighet*.

### **Hög grad av styrning**

Vi bedömer att försörjningsstödet väl överensstämmer med de krav och egenskaper som utmärker en *hög* grad av styrning.

I socialtjänstlagen anger *staten* ett antal principer och värden som kommunerna ska följa i sitt arbete inom socialtjänstområdet. I lagen finns också regler (i 4 kap.) som ger kommunmedborgarna rätt till bistånd under vissa angivna omständigheter. När det gäller försörjningsstödet har denna rätt till bistånd konkretiserats ytterligare.

Direkt i lagen sägs vilka poster som försörjningsstödet ska täcka. En s.k. riksnorm för huvuddelen av dessa poster fastställs av regeringen varje år. Genom prejudikat i överklagade mål har också regleringen successivt fyllts ut. Är den enskilde biståndssökanden inte nöjd med kommunens beslut i dessa ärenden, finns en rätt för denne att överklaga beslutet med förvaltningsbesvär till allmän förvaltningsdomstol.

Som framgått ovan anger staten i sin styrning av innehållet vilket utfall som ska åstadkommas. Det bör dock understrykas att riksnormen avser en lägsta godtagbar nivå. Kommunerna har således rätt att överskrida denna nivå. Reglering av processen återfinns både i socialtjänstlagen (stadganden om kvalitetssäkring och kompetens samt utrednings- och dokumentations-skyldighet) samt i förvaltnings- och förvaltningsprocesslagen.

Mot bakgrund av vad som ovan sagts kan hävdas att verksamheten tillgodoser högt ställda krav både på *likvärdighet* och på *rättssäkerhet*. Detta kan även uttryckas så att en enskild person kan, oavsett var han/hon bor i landet, med en rimlig grad av säkerhet veta om han/hon är berättigad till försörjningsstöd och också nivån på detta stöd. Den enskilde har även, genom möjligheten att med förvaltningsbesvär överklaga kommunens beslut, en reell möjlighet att utkräva detta stöd.

Den höga graden av styrning innebär att *kommunernas* roll inom detta område i huvudsak är att utföra verksamheten inom av staten angivna ramar. Hur mycket verksamheten kostar är i stor utsträckning en konsekvens av den statligt fastställda ambitionen. I sammanhanget kan nämnas att det inte utgår något riktat statligt bidrag till kommuner för att bekosta försörjningsstödet.

Med det valda styrsättet blir försörjningsstödet i allt väsentligt en nationell politisk fråga. Utrymmet för lokaldemokratiskt grundade principer och lösningar inom detta område är litet eller obefintligt.

### **Medelhög grad av styrning**

För att minska graden av statlig styrning av försörjningsstödet måste man givetvis ta bort de i socialtjänstlagen preciserade beloppen på de behov och kostnader som ska täckas av detta bidrag.

Detta i sig är dock inte tillräckligt, eftersom man då hamnar i den situation som gällde under tiden från socialtjänstlagens införande till ändringen i lagen 1998. Det som hände under denna tid var att möjligheten för enskilda att genom förvaltningsbesvär överklaga kommunernas beslut ledde till att Regeringsrätten 1984 genom en prejudicerande dom i praktiken fastställde en miniminivå för socialbidrag till försörjning. Detta är inte förvånande, utan en direkt logisk konsekvens av att denna typ av beslut kan överklagas med förvaltningsbesvär.

När domstolarna ges till uppgift att avgöra den här aktuella typen av ärenden behöver de en norm att utgå från. Är den norm som ges i exempelvis socialtjänstlagen vag, så är det nödvändigt för domstolarna att genom prejudikat åstadkomma en precisering av normen. Resultatet blir att den statliga styrningen av kommunerna i verkligheten blir långtgående.

Betyder då detta att det är möjligt att utmönstra förvaltningsbesvär som en väg för den enskilde att kunna överklaga kommunens beslut i denna typ av ärenden? Nej, inte heller detta är oproblemiskt.

Anledningen är att när ett kommunalt beslut inte kan överklagas med förvaltningsbesvär gäller i stället reglerna om laglighetsprövning (kommunalbesvär). Rätt att överklaga med laglighetsprövning har varje kommunmedborgare, vilket förutsätter att kommunens biståndsbeslut i enskilda ärenden är offentliga. Så är inte fallet i nuläget och vi tror att det finns goda skäl för att de inte heller i framtiden kommer att bli offentliga.

En möjlighet skulle kunna vara att i dessa ärenden ha en särskild typ av förvaltningsbesvär, på samma sätt som man nu har för vissa plan- och byggärenden (se avsnitt 3.2.6). I det här aktuella fallet skulle förslagsvis rätten att överklaga ett beslut, i likhet med vad som gäller för förvaltningsbesvär, endast tillkomma parterna. Däremot skulle prövningen i övrigt ske enligt reglerna för laglighetsprövning (dvs. endast avse beslutets laglighet och att domstolen endast har alternativen att ogilla besväret eller att upphäva det överklagade beslutet).

Tilläggas bör att lagrådet i sitt yttrande till de ändringar som gjordes i socialtjänstlagen 1998 (när preciseringen av försörjningsstödet infördes i lagen), påpekade att upphävandegrunden i 10 kap. 8 § första stycket 4 i kommunallagen, dvs. att beslutet strider mot lag eller annan författning, inte

kan åberopas av den som anser att han eller hon genom det vägrade biståndet inte tillförsäkrats en skälig levnadsnivå.<sup>28</sup>

Det ligger utanför ramen för vårt uppdrag att lägga fram ett konkret förslag till hur en reglering på *medelhög* nivå av försörjningsstödet skulle kunna se ut. Vi nöjer oss därför med att här ännu en gång betona att en reglering på medelhög nivå inte kan innehålla exempelvis i lagen direkt preciserade belopp och att man samtidigt måste finna ett sätt att avskaffa eller på annat sätt begränsa domstolarnas möjligheter att genom rättspraxis och prejudikat bakvägen införa krav på en lägsta acceptabel normnivå.

Vilka effekter får då en sådan reglering? Om den statliga normen lämnar ett utrymme för varierande normnivåer talar allt för att kommunerna också kommer att utnyttja denna möjlighet.

*Likvärdighet*, i meningen ett givet lägsta belopp till personer i landets alla kommuner med samma förutsättningar, kan inte längre garanteras. De metoder som staten kan använda för att motverka alltför stora skillnader är desamma som tillämpas inom flertalet andra stora tjänsteområden där kommunerna har ansvaret. Exempelvis att staten genom sina myndigheter kartlägger och informerar om de skillnader som finns. Att ansvariga myndigheter ges i uppdrag att ge ut allmänna råd om vilka nivåer som är lämpliga eller att på annat sätt ge vägledning till kommunerna om vad staten anser vara en rimlig ambitionsnivå i sammanhanget. En ytterligare väg kan vara diskussioner eller regelrätta avtal med kommunföreträdare för att fastställa och upprätthålla en enligt statens mening lägsta acceptabel nivå.

*Rättssäkerheten* bedöms minska. Anledningen är att även om staten t.ex. skulle agera och reagera när en kommun väljer att betala ut försörjningsstöd på en för staten oacceptabel nivå, så gör överklagandeformen att en eventuell ändring inte med automatik leder till en rättelse för den enskilde som tidigare sökt bistånd.

En annan konsekvens av detta sätt att styra är att kommunerna får mindre av rollen som utförare och mer av rollen som medansvarig och aktiv genomförare av det uppdrag som givits i lagen. Kostnaderna för verksamheten blir också möjliga att påverka till viss del.

Med det här styrsättet får kommunerna ett ökat politiskt ansvar för verksamheten. Detta eftersom möjligheterna till ett lokaldemokratiskt inflytande över verksamheten ökar.

---

<sup>28</sup> Bet. 1996/97:SoU18.



### **Låg grad av styrning**

I princip är det förbjudet för en kommun att ge understöd åt enskilda. Motivet är att det i regel inte finns något allmänintresse för att sådant understöd ges och att en sådan verksamhet därför inte faller inom ramen för den kommunala kompetensen. Undantag från förbudet kan dock ges i viss speciallagstiftning. Det är just detta som skett genom t.ex. socialtjänstlagen.<sup>29</sup> Utan socialtjänstlagen skulle kommunerna således inte kunna betala ut något försörjningsstöd över huvud taget.

En konsekvens av det tidigare sagda är att även med *låg* grad av statlig styrning måste det finnas ett bemyndigande i lag för kommunerna att svara för försörjningsstödet. Ska staten kunna garantera att alla medborgare har möjlighet att ta del av verksamheten, krävs även att detta bemyndigande samtidigt utgör ett åliggande för kommunerna (dvs. en skyldighet).

Om *staten* nöjer sig med att verksamheten finns tillgänglig i alla landets kommuner, men inte har några synpunkter om vilken nivå stödet bör ligga på är detta något som måste bestämmas av kommunerna själva. Det innebär att *kommunerna* själva måste ta fram normer som kan användas till grund för besluten inom verksamheten.

Vi har tidigare, i avsnitt 2.1, redovisat att riksdagen har rätt att delegera normgivningsmakt till bl.a. kommuner. Detta är en möjlighet som skulle kunna utnyttjas i sammanhanget. Riksdagen kan i socialtjänstlagen bestämma att kommunerna ges en rätt och en skyldighet att fastställa en egen norm för försörjningsstödet. Denna uppgift ligger då på kommunens beslutande organ, dvs. fullmäktige. Normen utgör grunden för de tillämpningsbeslut som den ansvariga kommunala nämnden har att fatta inom verksamheten. Överklagandet av nämndens biståndsbeslut sker förslagsvis med den särskilda form av förvaltningsbesvär som beskrivits i föregående avsnitt.

En låg grad av styrning medför att det helt saknas möjligheter för staten att garantera en *likvärdig* nivå på försörjningsstödet i landet som helhet. *Rätts-säkerheten* bedöms ligga på samma nivå som vid en tillämpning av en medelhög grad av styrning.

Tillämpar man detta styrsätt har kommunerna väsentligt större möjligheter att påverka kostnaderna inom området. Nivån på försörjningsstödet blir också en fråga som avgörs på den lokaldemokratiska nivån. Om medborgarna är missnöjda med den bidragsnivå man tillämpar i kommunen är det de lokala politikerna som ska ställas till svars, inte de nationella.

---

<sup>29</sup> Hilborn m.fl. (2001), s. 55.

### 3.2.2 Drogförebyggande åtgärder

- Drogförebyggande åtgärder bedöms vara en *kollektiv tjänst*. Orsaken är att det här inte rör sig om åtgärder som tas upp och beslutas som ett individärende. Det är en *låg* grad av styrning av innehållet i denna slutprestation. Någon precisering av åtgärdernas innehåll eller omfattning görs inte i lagen. Regleringen avser förhållandet *stat och kommun*.
- Styrningen sker i huvudsak genom *reglering*. Det finns exempel på *annan styrning*.
- Staten kan till stor del ha en uppfattning om rätt eller fel avseende innehåll och resultat, men har valt att överlåta åt kommunerna att besluta om innehållet.
- Överklagande av beslut sker med laglighetsprövning.
- Värden som lyfts fram i förarbetena till socialtjänstlagen är *lägsta effektiva nivå* samt *hushållning och effektivitet*.

#### **Låg grad av styrning**

Det är i dag en *låg* grad av styrning av drogförebyggande åtgärder. I 3 kap. 7 § SoL preciseras socialnämndens uppgifter när det gäller åtgärder för att förebygga missbruk. I denna paragraf sägs att socialnämnden ska arbeta för att förebygga och motverka missbruk av alkohol och andra beroende-framkallande medel

Inom drogförebyggande verksamhet åläggs kommunen att bedriva det drogförebyggande arbetet, utan ytterligare krav eller restriktioner. Verksamheten har inte en sådan karaktär att det måste finnas en lägsta nivå av krav på innehållet, som t.ex. grund- och gymnasieskola, eller att vissa grundläggande hänsyn måste tas, som vid beslut enligt plan- och bygglagen. När en låg grad av styrning tillämpas på drogförebyggande åtgärder är graden av reglering därför mycket lägre än när vi diskuterar detta sätt att styra de övriga verksamheterna.

Det här sättet att styra innebär att kommunerna kan utforma verksamheten i princip helt utifrån sina egna ambitioner, resurser och förutsättningar. *Kommunens* roll är att vara kreativ och att utan konkreta angivelser från staten ge verksamheten ett innehåll utifrån de resurser kommunen själv anser vara tillräckliga. Kommunen kan även själv avgöra om man ska samarbeta med andra aktörer. *Medborgarnas* politiska ansvarsutkrävande sker i kommunalvalen.

I praktiken betyder det att denna verksamhet med all sannolikhet ser olika ut över landet avseende omfattning och innehåll. Med det här sättet att styra

kan man därför inte tala om värden som nationell *likvärdighet* och *rätts-säkerhet*. Vårt intryck är att statens ambition inte heller varit att främja dessa värden. Det finns i dag heller ingen norm att utkräva likvärdighet eller rättssäkerhet mot. Staten har med andra ord valt att inte uttala sig om ett rätt eller fel agerande, trots att det skulle vara möjligt.

### **Medelhög grad av styrning**

Med detta sätt att styra blir *statens roll* aktivare genom att staten konkretiserar sina ambitioner med verksamheten. Det kan t.ex. innebära att de målformuleringar som i dag finns i de nationella handlingsplanerna<sup>30</sup> regleras i lag. Styrningen liknar då styrningen av skolan, och det kan bl.a. innebära statliga krav på kommunala alkoholpolitiska program eller krav på fördjupad kompetens hos de yrkesgrupper som kan förebygga alkohol- och drogmissbruk.

Det här styrsättet ger *kommunen* frihet att bestämma hur man väljer att bedriva det drogförebyggande arbetet. Likaså finns det kvar ett handlingsutrymme för kommunen att, inom ramen för de statliga målen, konkretisera verksamhetens innehåll. Även med det här sättet att styra fattas således beslut om genomförandet och konkretisering av innehållet på lokal nivå. Det skapar förutsättningar för stärkt lokaldemokrati, och möjligen också stärkt *rättssäkerhet*, eftersom medborgarna på ett tydligare sätt vet vad kommunens skyldigheter är.

### **Hög grad av styrning**

Drogeförebyggande åtgärder har en verksamhetskaraktär som inte hindrar en *hög* grad av statlig styrning. Det betyder att det är möjligt för staten att formulera en uppfattning om hur verksamheten ska bedrivas.

Konsekvenserna av det här sättet att styra är att innehållet i drogförebyggande verksamhet konkretiseras av *staten*. Det kan t.ex. ske genom att kommunerna måste använda av staten redan färdigställt informationsmaterial och att ett visst antal barn- och ungdomar ska nå av informationen årligen. Det finns då också statliga ambitioner om vilka myndigheter och hur många som verksamheten ska rikta sig till varje år. Det här sättet att styra innebär med andra ord att staten reglerar verksamhetens innehåll och omfattning i betydligt högre grad än i dag, och att staten ställer krav på ett visst resultat.

Detta styrsätt skulle för den drogförebyggande verksamheten även kunna innebära högre grad av processtyrning. Det kan ske genom att staten i regleringen formulerar krav på att kommunerna ska samarbeta med andra aktörer, t.ex. landsting, ideella föreningar, skolan och liknande. Formerna för samarbetet kan fortfarande utformas av kommunerna i samråd med inblandade.

---

<sup>30</sup> Prop. 2000/01:20, prop. 2001/02:91.

*Kommunens* roll blir med det här sättet att styra mer att vara utförare, med få krav på att sig att vara den som finner kreativa lösningar för verksamhetens utformning. *Medborgarnas* politiska ansvarsutkrävande sker därmed i allt väsentligt i riksdagsvalen.

*Rättssäkerheten* och *likvärdigheten* ökar, men trots en hård styrning kan staten inte garantera likvärdighet i denna verksamhet på samma sätt som när det gäller försörjningsstöd. Anledningen är att drogförebyggande åtgärder har en sådan karaktär (kollektiv tjänst) som gör det svårt eller omöjligt att i reglering ange utfallet för enskilda medborgare. Eftersom drogförebyggande åtgärder är en kollektiv tjänst så handlar det inte om myndighetsutövning mot enskilda eller tjänster som vänder sig till enskilda. Det betyder, med koppling till rättssäkerheten, att överklagande sker med laglighetsprövning.

### 3.2.3 Den frivilliga missbrukarvården

- Frivillig missbrukarvård bedöms vara en *individuell tjänst*. Den statliga styrningen av innehållet i verksamheten ligger på en *låg* nivå och styrningen av processen på en *medelnivå*. Den statliga regleringen riktas både mot *kommunen* (som en skyldighet) och mot den *enskilde* (som en rättighet).
- Styrningen inom området sker i huvudsak genom *reglering* (och domstolspraxis). Det finns också exempel på *annan styrning*.
- Verksamheten berör ett mindre antal människor. Frivillig missbrukarvård, som ett reglerat offentligt åtagande, kan sägas ha startat med tillkomsten av nykterhetsvårdslagen i mitten av 1950-talet.
- Det är visserligen möjligt för staten att ha en uppfattning om vad målet för insatser inom denna verksamhet ska vara, men inte hur detta ska åstadkommas i det enskilda fallet. På grund av verksamhetens karaktär är det också bara delvis möjligt för staten att reglera hur dessa ärenden ska handläggas i praktiken.
- Inom området finns en *individuell prövorätt*, genom att besluten om frivillig missbrukarvård kan överklagas med förvaltningsbesvär till allmän förvaltningsdomstol.
- Vården som lyfts fram i förarbetena till socialtjänstlagen, och som avser den frivilliga missbrukarvården, är *demokrati och legitimitet* (i meningen brukarinflytande) samt *rättssäkerhet*.

#### **Medelhög grad av styrning**

I socialtjänstlagen anger staten ett antal principer och värden som kommunerna ska följa i sitt arbete inom socialtjänstområdet. Dessa gäller naturligtvis även för den frivilliga missbrukarvården. Av förarbetena till socialtjänst-

lagen framgår också att i rätten till bistånd (i 4 kap.) ingår rätten till vård- och behandlingsinsatser (inklusive insatser mot missbruk).

I socialtjänstlagen finns även ett särskilt stadgande om kommunernas ansvar för missbrukarvården. I detta stadgande sägs: ”*Socialnämnden skall aktivt sörja för att den enskilde missbrukaren får den hjälp och vård som han eller hon behöver för att komma ifrån missbruket. Nämnden skall i samförstånd med den enskilde planera hjälpen och vården och noga bevaka att planen följs.*”

Så långt kan man säga att regleringen av missbrukarvården ligger på samma nivå som i styrsättet med *medelhög* grad av styrning. Det finns dock något som särskiljer missbrukarvården från detta sätt att styra: det faktum att insatserna inom den frivilliga missbrukarvården utgör en rättighet för den enskilde och att kommunens beslut inom området kan överklagas med förvaltningsbesvär.

Det kan dock konstateras att detta förhållande inte alls fått samma effekter för missbrukarvården som för försörjningsstödet, dvs. att domstolarna genom prejudikat och rättspraxis successivt förtydligat innehållet i den enskildes rättigheter och kommunens skyldigheter inom området.

Vi bedömer att detta främst beror på att besluten inom missbrukarvården ofta bygger på de individuella omständigheterna i det enskilda fallet (och därför inte kan utgöra underlag för prejudikat) samt att den enskilde i dessa fall också har en väsentligt starkare ställning. Detta eftersom de beslut om enskilda som fattas inom verksamheten i praktiken bygger på en överenskommelse mellan socialtjänsten och den enskilde missbrukaren. En överenskommelse där kommunen ofta är den aktive och pådrivande och missbrukaren den som sätter gränserna. Vi tror därför att rätten för den enskilde att överklaga kommunens beslut inom detta område endast marginellt påverkar verksamhetens inriktning och innehåll.

Eftersom de personer som verksamheten är avsedd för (dvs. missbrukarna) endast i begränsad utsträckning aktivt efterfrågar insatserna kan kommunerna i praktiken till stor del själva välja vilken ambitionsnivå (och vilka kostnader) de vill ha för verksamheten. Några möjligheter för staten att självständigt bedöma om denna nivå är rimlig eller inte finns inte.

Det finns exempel på det som vi kallar *annan styrning* inom missbrukarvården. Vi tänker bl.a. på olika insatser och skrifter från Socialstyrelsen samt en del av de aktiviteter som är knutna till den nu aktuella nationella handlingsplanen för att förebygga alkoholskador.

Våra slutsatser är att även om verksamheten styrs på *medelhög* nivå blir effekten av styrningen ändå liten. Det betyder att det i praktiken är *kom-*

*munerna* som är mål- och ambitionsbestämmare och att *medborgarnas* politiska ansvarsutkrävande sker på lokal nivå.

### **Hög grad av styrning**

Den enda likhet som finns mellan den frivilliga missbrukarvården och övriga verksamheter som styrs med en *hög* grad av styrning, är att besluten inom den frivilliga missbrukarvården kan bli föremål för överklagande med förvaltningsbesvär. Som tidigare nämnts tror vi inte att denna klagorätt haft någon avgörande betydelse för hur verksamheten utvecklats i stort.

Ska *staten* styra hårdare inom detta område skulle detta kunna ske genom att staten ställer mer konkreta krav på vilka insatser som kommunerna ska bedriva inom området. Det kan exempelvis handla om krav på uppsökande verksamhet i missbrukarmiljöer, särskilda enheter för alkoholrådgivning, strukturerade behandlingsprogram inom öppenvården, tillgång på olika typer av institutionsförlagda behandlingsresurser eller på skyddat boende.

Vår bedömning är dock att staten även med det här sättet att styra har svårigheter att kunna följa upp att insatserna verkligen svarar mot de behov som finns i kommunen. En sådan specificering av insatserna stämmer också dåligt med hur socialtjänsten i övrigt reglerats.

Om den högre graden av styrning verkligen slog igenom kan man hävda att *likvärdigheten* och, möjligtvis, *rättssäkerheten* stärks. Samtidigt får *kommunen* mindre kontroll över kostnaderna för verksamheten och det politiska ansvaret för verksamhet ligger i ökad utsträckning på nationell nivå.

### **Låg grad av styrning**

Som framgått i de tidigare beskrivningarna bedömer vi att *statens* styrning av den frivilliga missbrukarvården är svag. Detta kan även uttryckas som att *kommunerna* har ett stort inflytande över verksamhetens utformning och omfattning. Vi bedömer därför att det som redan sagts i beskrivningen av styrsättet med medelhög grad av styrning även gäller för det här aktuella sättet att styra.

## **3.2.4 Hälsa- och sjukvården**

- Hälsa- och sjukvården domineras av slutprestationen att erbjuda god hälsa- och sjukvård åt medborgarna. Denna slutprestation bedöms vara en *individuell tjänst*. Den statliga styrningen är *medelhög* både vad gäller innehåll och process. Den del av den statliga regleringen som här är av intresse riktas mot *landstinget och kommunen* (som en *skyldighet*).<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Vi beskriver och analyserar statens styrning av hälsa- och sjukvården mer ingående i Statskontoret (pm 2005-01-18).

- Statens styrning inom området sker både genom *reglering* (främst hälso- och sjukvårdslagen, HSL) och genom *annan styrning*.
- Hälso- och sjukvården är en verksamhet som kan sägas beröra hela befolkningen. Det kommunala ansvaret för verksamheten har växt successivt, men i en accelererande fart, under de senaste femtio åren.
- Det är inte möjligt för staten att ha en uppfattning om vad som ska åstadkommas (dvs. resultatet) inom denna verksamhet. Det är inte heller möjligt för staten att reglera hur dessa ärenden ska handläggas, vilket innebär att processen inte går att reglera hårt.
- De ställningstaganden som görs i de individuella ärendena betraktas nästan undantagslöst som verkställighet och kan därför inte överklagas. Beslut som avser mer generella förhållanden inom verksamheten kan i regel överklagas med laglighetsprövning.
- Vården som lyfts fram i förarbetena till hälso- och sjukvårdslagen är *demokrati och legitimitet, likvärdighet samt lägsta effektiva nivå*.

### **Medelhög grad av styrning**

Den nuvarande styrningen av hälso- och sjukvården ligger närmast styrsättet med *medelhög* grad. Landstingens och kommunernas hälso- och sjukvård regleras i första hand av hälso- och sjukvårdslagen (HSL). I HSL stadgas att med hälso- och sjukvård avses åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador. Till hälso- och sjukvården hör även sjuktransporter samt att ta hand om avlidna. Som här framgår omfattar hälso- och sjukvården en mängd olika prestationer. Den helt dominerande slutprestationen är dock att erbjuda god hälso- och sjukvård åt medborgarna.

Det finns en allmän styrning av de kommunala slutprestationernas innehåll genom det övergripande målet för hälso- och sjukvården som anges i 2 § HSL. Där slår *staten* fast att målet med hälso- och sjukvården är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen, att vården ska ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet, samt att de som har det största behovet av hälso- och sjukvården ska ges företräde. Som komplement finns bl.a. riktlinjer för prioriteringar. I HSL finns också ett kapitel där statens krav på bl.a. verksamhetens innehåll preciseras i ett antal paragrafer.

Vidare finns viss ytterligare styrning av slutprestationernas innehåll genom andra paragrafer i HSL, t.ex. om vad *kommunerna* eller *landstingen* ska erbjuda för tjänster när det gäller vård, habilitering eller rehabilitering, allmänna formuleringar om verksamhetens inriktning eller syfte och angivelser av vad kommunen/landstinget får göra.

Även när det gäller styrningen av processen finns en hel del regler i HSL. I många fall kompletteras dessa regler också ytterligare i särskilda lagar, förordningar eller myndighetsföreskrifter.

HSL är en skyldighetslagstiftning för landsting och kommuner och innehåller inte några bestämmelser av rättighetskaraktär för den enskilde. Över huvud taget gäller att ställningstaganden inom verksamheten om exempelvis vilken vård en enskild patient ska ha inte betraktas som ett beslut i kommunallagens mening, utan som s.k. verkställighet. Det betyder att dessa ställningstaganden fattas direkt av personalen och inte av de för verksamheten ansvariga politikerna.

Som framgått ovan innehåller främst HSL ett antal regler som styr innehållet i prestationerna och processen inom hälso- och sjukvården. Samtidigt måste konstateras att det trots denna reglering finns ett mycket betydande utrymme för huvudmännen att själva bestämma hur verksamheten faktiskt ska utformas och bedrivas.

Inom hälso- och sjukvårdsområdet finns också ett flertal styrningsaktiviteter som vi benämner *annan styrning*. Det rör sig om ett brett spektrum av aktiviteter; från inriktningsdokument och riktade statsbidrag till olika former av överenskommelser och avtal.

Ser man på vilka värden som i första hand framhållits när den statliga regleringen av hälso- och sjukvården utformats är det *demokrati och legitimitet, likvärdighet* samt *lägsta effektiva nivå*.

Med den valda styrningsformen inom hälso- och sjukvården är det svårt att hävda att regleringen skulle kunna garantera någon högre grad av likvärdighet eller rättssäkerhet. Vad styrningen däremot kan ge utrymme för är patientinflytande (demokrati och legitimitet) och anpassning av verksamheten efter lokala villkor och förutsättningar (lägsta effektiva nivå). En konsekvens av det sagda är att *medborgarnas* politiska ansvarsutkrävande inom verksamheten måste riktas mot den regionala och lokala nivån.

### **Hög grad av styrning**

Styrsättet med *hög* grad av styrning utmärks av en långtgående normering av främst det som ska åstadkommas inom verksamheten (innehållet) samt att besluten om insatser ofta kan överklagas med förvaltningsbesvär.

Det är svårt att tänka sig att i man i regleringen av hälso- och sjukvården skulle kunna föra in en sådan normering (vilka insatser som ska ges med anledning av ett visst behov) eller att man skulle överföra ansvaret för ställningstaganden vid diagnostisering och behandling av enskilda patienter till politiker och förvaltningsdomstolar. Det finns dock andra vägar att gå om *staten* vill öka graden av styrning av hälso- och sjukvården.



Vi har tidigare nämnt att det finns en betydande mängd *annan styrning* inom området. En del av denna styrning bygger på överenskommelser och avtal mellan staten och sjukvårdshuvudmännen. Exempelvis har i de s.k. Dagmaröverenskommelserna sedan lång tid tillbaka ingått att Landstingsförbundet åtagit sig att leva upp till olika statliga krav på insatser för enskilda patienter, bland annat olika former av vårdgarantier.

I de avtal som nu gäller ingår både en s.k. besöksgaranti med tidsgränser angivna för väntetider till primärvård och till besök hos läkare i den specialiserade vården och att landstingen ska erbjuda behandling inom 90 dagar från det att beslut om behandling fattats. I de fall besök inte kan erbjudas inom de angivna tidsgränserna har patienten rätt att, utan extra kostnader för patienten, välja att göra besöket hos vårdgivare i annat landsting. Denna rätt inkluderar även privata vårdgivare etablerade enligt lagen om läkarvårdsersättning.

I överenskommelserna har också ingått frågor om valmöjligheter i vården. Med anledning av detta har Landstingsförbundet utarbetat en rekommendation till landstingen med syfte att förtydliga och förenkla patientens möjlighet att söka vård i annat landsting än hemlandstinget. Denna rekommendation har antagits av samtliga landsting och från och med den 1 januari 2003 gäller därmed det ”fria vårdvalet” i hela Sverige.

Vill staten öka styrningen av hälso- och sjukvården kan detta ske genom att dessa avtal och överenskommelser inordnas i en statlig reglering, dvs. utgör ett ensidigt diktat från statens sida.

Inte heller med det här sättet att styra finns en juridiskt utkrävbar rätt för den enskilde till besök och sjukvårdande behandling. Vad som däremot finns är ett antal klara och mätbara normer för att bedöma kvaliteten i hälso- och sjukvården utifrån ett tillgänglighetsperspektiv. Dessa normer ger i sin tur ge de statliga tillsynsmyndigheterna en kraftigt stärkt position i deras arbete med att bevaka exempelvis målsättningen om en god vård på lika villkor.

Med en *hög* grad av styrning skulle möjligheterna att garantera en *likvärdig* vård förbättras. Även *rättssäkerheten* påverkas positivt. Samtidigt minskar sjukvårdshuvudmännens beslutsutrymme. I det här styrsättet läggs en större del av ansvaret för verksamheten på de nationella politiska organen. Därmed sker också *medborgarnas* politiska ansvarsutkrävande i riksdagsvalen.

### **Låg grad av styrning**

Vår bedömning är att det är svårt både att tänka sig och att beskriva ett alternativ med *låg* grad av styrning av hälso- och sjukvården.

Till grund för styrningen av hälso- och sjukvården finns under alla omständigheter kravet på att verksamheten ska bygga på vetenskap och be-

prövad erfarenhet. Den reglering som i nuläget finns i bl.a. HSL skulle naturligtvis kunna vara mindre omfattande, men vi bedömer att även om så vore fallet skulle detta ändå inte medföra någon avgörande skillnad i förutsättningarna för verksamhetens bedrivande. Detta innebär att de konsekvenser för *medborgarnas* politiska ansvarsutkrävande m.m. som redovisats under styrsättet med medelhög grad av styrning även gäller i detta fall.

### 3.2.5 Grund- och gymnasieskolan

- Kommunens huvudsakliga uppgift inom skolområdet är att anordna utbildning. Denna slutprestation bedöms vara en *individuell tjänst*.
- Statens styrning av skolan sker i huvudsak genom *reglering*. Innehållet i slutprestationernas styrs hårdare än processen. Regleringen avser *stat* och *kommuner*. Det finns exempel på *annan styrning*.
- Grund- och gymnasieskola vänder sig till stora delar av befolkningen, dvs. mot alla barn och ungdomar samt mot vuxna som saknar grundläggande skolkunskaper upp till gymnasienivå.
- Det är möjligt för staten att ha en uppfattning om rätt eller fel avseende verksamhetens innehåll och resultat. Staten kan dock inte reglera på individnivå, utan det finns ett utrymme i regleringen för professionen (rektor och lärare) att fatta beslut.
- Överklagande sker i förekommande fall med förvaltningsbesvär eller laglighetsprövning. I vissa fall får överklagande inte ske, t.ex. när beslut betraktas som verkställighet (exempelvis betygssättning).
- Värden som lyfts fram i förarbetena till skollagen är *demokrati och legitimitet* (i betydelsen medborgardemokrati), *likvärdighet* och *lägst effektiva nivå*.

#### **Medelhög grad av styrning**

Statens nuvarande styrning av grund- och gymnasieskolan ligger närmast sättet med *medelhög grad*. Grundläggande bestämmelser om grundskolan och gymnasieskolan finns i skollagen och grundskole- och gymnasieförordningen. Nuvarande skollag trädde i kraft den 1 juli 1986. Andra statliga måldokument är läroplan, kursplan, timplan och för gymnasieskolan även särskilda program mål.

Innehållet i skolan styrs framför allt genom mål och värdegrunder som anger vad skolan ska uppnå med sin verksamhet. Utrymmet för kommunen att fatta ”tilläggs mål” är starkt begränsat. Delar av skollagen är detaljerade i fråga om bl.a. undervisningens omfattning (antal timmar, skoldagar m.m.) och rektors respektive skolstyrelsens beslutanderätt. Denna beslutanderätt

innefattar inte bara att fatta övergripande verksamhetsbeslut utifrån de centrala målen, utan är även av karaktären myndighetsutövning mot enskild.

Den nuvarande statliga styrningen syftar till att reglera relationen mellan stat och kommun i första hand. *Staten* är mål- och ambitionsbestämare och strävar efter att värna likvärdigheten i utbildningen över landet. *Kommunens* roll är att konkretisera de nationella målen för verksamheten, att i viss mån vara kreatör, och att finna former och arbetssätt för att nå de nationella kunskapsmålen. Medborgar/brukarinflytandet, som bl.a. tar sig uttryck i lokala skolstyrelser och elevråd, regleras i lag.

Vi vill också kommentera relationen mellan stat, kommun och rektor. I dag är situationen sådan att rektor får direktiv av staten, men resurser av kommunen. Lärarna ska implementera styrdokumentet, men är i hög grad beroende av kommunens beslut om bl.a. resurser samt rektors beslut om verksamhetens arbetsformer och organisation.

Det starkt begränsade utrymmet för kommunen att besluta om egna ”tilläggs mål” i kombination med de mer reglerade delarna i styrdokumentet liknar mer sättet med hög grad av styrning. Styrningen av skolan är därför en blandning av två av olika styrambitioner; en där staten vill ge en annan aktör ett visst handlingsutrymme, och en där staten vill begränsa andra aktörers handlingsutrymme så långt som verksamheten medger.

Med den nuvarande styrningen av innehållet har staten ambitionen att garantera *likvärdighet* när det gäller ”produkten”, dvs. de kunskaper, färdigheter och den värdegrund som skolan ska förmedla. Det är viktigt att förstå att den likvärdighet som här kan garanteras är genomsnittliga kunskaper för en genomsnittlig elev, dvs. en slags lägsta acceptabla nivå. Det är svårt för staten att genom reglering garantera en likvärdig utbildning för elever med särskilda behov eller för elever som är extra duktiga. Huruvida skolan sedan blir likvärdig beror ytterst på lärarna, professionen, som i praktiken omsätter de statliga ambitionerna.

Staten vill i dag också garantera likvärdighet i betydelsen tillgänglighet och omfattning, bl.a. genom relativt detaljerade bestämmelser i skollagen. Med dagens styrsätt har alla barn nära tillgång till skola och i stort sett en likartad skolgång bakom sig när de slutar grundskolan.

*Rättssäkerheten* enligt definitionen ”förutsägbarhet i rättsliga angelägenheter”<sup>32</sup> är i princip inte svag, då skollagen är tydlig på vad tjänsten ska erbjuda medborgaren. Rättssäkerheten kan dock anses svag i de fall då det är upp till en rektor att bedöma om en elevs speciella insatser. Det finns i dag inom skolområdet få möjligheter för enskilda att överklaga beslut med för-

---

<sup>32</sup> SOU 2002:121, s 253.

valtningsbesvär, och i den meningen kan rättssäkerheten uppfattas som svag. Flera av rektors beslut fattas inte heller på delegation från den kommunala nämnden, utan anses vara verkställighetsbeslut. Detta innebär att besluten inte heller kan överklagas med laglighetsprövning.

### **Hög grad av styrning**

Det är som vi ser det möjligt att styra skolan med *hög* grad av styrning, och då den variant av styrsättet som i dag används inom plan- och byggområdet. Det innebär att *staten* sätter upp ett antal delmål/restriktioner som *kommunen* ska tillgodose/uppfylla. Samtidigt har kommunen ett visst handlingsutrymme att göra enskilda bedömningar och prioriteringar. Grund- och gymnasieskolan har dock en sådan verksamhetskaraktär att det inte går att styra skolan på samma sätt som t.ex. försörjningsstödet, med en hög grad av normering och en mycket tydlig styrning av utfallet.

Med en högre grad av styrning är staten i ännu större utsträckning än i dag mål- och ambitionsbestämare. Utfallet av verksamheten konkretiseras då ytterligare och prövning av utfallet sker lämpligen med nationella prov, där staten fastställer vad som är en lägsta acceptabel kunskapsnivå. Kraven på innehållet ökar därmed så att ett givet utfall kan garanteras inom de områden som staten reglerar. Det blir då mer en fråga om likformighet än om *likvärdighet*, och skolan blir mer standardiserad med samma material till alla elever, samma prov etc.

Processtyrningen kan vara som i dag. Rektors roll blir dock att mer än i dag garantera att de statliga intentionerna uppfylls, och kommunens roll minimeras till att ansvara för att det finns skolbyggnader, läraranställningar, skolskjutsar, att fatta beslut i rena strukturfrågor. Kopplingen mellan rektor och kommun minskar, eller försvinner helt, bl.a. genom att staten (och inte kommunen) tilldelar resurserna i form av medel och personal.

Eftersom det med detta styrsätt finns en mer konkretiserad norm förutsätts det också finnas möjlighet för den enskilde att överklaga beslut som fattas av rektor eller skolstyrelse med förvaltningsbesvär. Laglighetsprövning blir aktuellt vid exempelvis strukturbeslut fattade av kommun. Detta ökar brukarnas inflytande.

Ansvaret blir tydligare då staten är den som sätter upp de principiella förutsättningarna för verksamheten, styr innehåll och process på en konkret nivå. *Medborgarnas* politiska ansvarsutkrävande sker mot riksdagen för innehållet i skolan, men mot kommunen när det gäller strukturfrågor.

### **Låg grad av styrning**

Vi ser att det inte är rimligt att styra skolan med den låga styrning vi tidigare beskrivit på grund av att skolan per definition måste innehålla vissa nationella krav på innehållet.

Det kommer alltid att finnas statliga krav på att en utbildning ska ge grundläggande kunskaper i exempelvis läsning, skrivning och räkning. Det måste vara ett nationellt intresse att medborgarna har dessa grundläggande kunskaper, och det kan inte vara upp till enskilda kommuner att avgöra om invånarna ska lära sig läsa, räkna eller skriva. Det är dock fullt möjligt att tänka sig en *lägre* styrning av skolan än i dag.

En lägre grad av styrning innebär att *kommunerna* får betydligt större utrymme att påverka och konkretisera innehållet i skolverksamheten. Rektors funktion blir med detta styrsätt att verkställa de lokalpolitiska besluten och att i huvudsak fatta beslut på delegation från nämnden.

De centrala styrdokumenterna formuleras av kommunen – om kommunen så själv vill. Detta leder till stor variation av vilken kunskap eleverna har efter avslutad grundskola. Kommunerna kan också bestämma i vilka ämnen som undervisning ska ske, antal timmar och hur många år som eleverna ska gå i skolan. Alla kommuner kanske inte väljer att driva egna skolor. Möjligheten för staten att garantera *likvärdigheten* skulle minska ur alla aspekter.

Den lokala demokratin stärks genom att de framröstade lokala politikernas inflytande över skolan ökar. Detsamma gäller tydligheten i ansvarsfördelningen och *medborgarnas* politiska ansvarsutkrävande som fokuseras mer på kommunalvalen. Med detta styrsätt står det klart att det är kommunpolitikerna som är ansvariga för verksamheten.

Staten kan inte garantera ett visst brukarinflytande. Medborgarnas inflytande direkt i verksamheten (exempelvis lokala skolstyrelser) kan både minska eller öka beroende på hur kommunen väljer att besluta om detta.

### 3.2.6 Plan- och byggområdet

- Plan- och byggområdet domineras av kommunala slutprestationer i form av *individuella beslut*. De mest framträdande är beslut om bygglov, marklov och rivningslov samt sanktioner som en följd av tillsyn. Styrningen av slutprestationernas innehåll ligger på en *medelnivå*, medan processen har en *hög* grad av styrning. Regleringen avser *stat, kommuner* och *individer*.
- Statens styrning inom plan- och byggområdet sker i huvudsak genom *reglering*.
- Plan- och byggområdet innefattar verksamheter som indirekt och direkt berör många människor. Det kommunala ansvaret att planera användningen av mark och vatten har en långsiktig karaktär och sedan länge en lokal tyngdpunkt.

- Staten kan inte ha en uppfattning om vad som ska åstadkommas, dvs. resultatet. Staten kan inte heller formulera ”rätt” och ”fel” inom plan- och byggområdet, men däremot reglera värden, principer m.m. som kommunerna ska beakta i genomförandet.
- Det finns *individuell prövorätt*, genom överklagande med förvaltningsbesvär.<sup>33</sup>
- Värden som lyfts fram i förarbetena till plan- och bygglagen är *demokrati och legitimitet, rättssäkerhet och lägsta effektiva nivå*.

### **Hög grad av styrning**

Statens nuvarande styrning av plan- och byggområdet ligger närmast styrsättet med *hög grad*. Styrningen sker i huvudsak genom *reglering*, i form av plan- och bygglagen (PBL). Vi har inte funnit några former av *annan styrning* inom plan- och byggområdet.

I dag är det *staten* som anger den övergripande inriktningen för plan- och byggområdet i PBL, genom grundläggande värden och principer (parallellt med miljöbalken). Staten formulerar också vad som ska klassas som riksintressen och prövar vid behov kommunala beslut om att anta, upphäva eller ändra planer samt reglerar den enskilde medborgarens inflytande, information och förutsättningar till eget ansvarstagande.

*Kommunerna* ansvarar för planeringen av hur mark och vatten ska användas. Kommunerna formulerar – utifrån statens inriktning – värden och principer, innehåll, ambitioner och mål i översiktsplaner, detaljplaner och liknande. Kommunerna samordnar aktörers intressen, gör avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen, informerar medborgarna, kontrollerar byggherrar, utdömer sanktioner och fattar beslut om lov utifrån planerna. Inom plan- och byggområdet är det således kommunen som har huvudrollen.

Ansvar för att planera användningen av mark och vatten har sedan länge haft en lokal tyngdpunkt. Statens övergripande syfte för att styra plan- och byggområdet genom plan- och bygglagen är att skapa förutsättningar för en process där en aktör (kommunen) ges huvudansvaret för att göra avvägningar mellan enskilda och allmänna intressen. Det betyder också att *medborgarnas* politiska ansvarsutkrävande främst sker i kommunalvalen.

I förarbetena till PBL talar staten om värden som *demokrati och legitimitet* (utökade kommunala befogenheter, men också inflytande och insyn för den

---

<sup>33</sup> Som framgår av avsnitt 3.2.1 är det en särskild form av förvaltningsbesvär som finns inom plan- och byggområdet för att överklaga beslut till en besvärsinstans (länsstyrelsen). Se även von Essen (2000), s. 324.

enskilde medborgaren), *rättssäkerhet* (överklagande med förvaltningsbesvär) och *lägsta effektiva nivå* (lokalt beslutsfattande).

En variant av *hög* grad av styrning är att göra styrningen av plan- och byggområdet mer lik nuvarande styrning av försörjningsstödet (se avsnitt 3.2.1). Vi menar dock att en sådan styrning inom plan- och byggområdet är mer teoretiskt än praktiskt möjlig.

Då styr *staten* innehållet i kommunernas planer, fastställer dem och gör i praktiken avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen. Staten utövar också en starkare tillsyn för att kontrollera hur de statliga normerna följs. Överklagande sker också här med förvaltningsbesvär, men inte med den speciella PBL-varianten som i dag utan med förvaltningsbesvär som inom t.ex. försörjningsstödet där besvärsinstansen (allmän förvaltningsdomstol) också kan ersätta ett kommunalt beslut med ett annat beslut. *Kommunerna* (nämnderna) utför i huvudsak verksamheter ungefär som i dag, men inom snävare statliga ramar.

Konsekvenserna av denna hårdare statliga styrning är t.ex. att planering av mark- och vattenanvändning blir en statlig uppgift. Det är statens ansvar att avgöra hur bebyggelsen ska se ut och hur balansen mellan grönområden och bebyggelse ska vara. Andra statliga ansvarsområden är att ställa i ordning och underhålla allmänna platser, gator och liknande. Även om dessa frågor är ett statligt ansvar, så är det naturligt att kommunerna utför uppgifterna. Med tanke på att verksamheter inom plan- och byggområdet utgår från lokala förutsättningar, behöver staten sannolikt ändå vara närvarande på lokal nivå i någon form.

*Medborgarnas* politiska ansvarsutkrävande sker i riksdagsvalen när det gäller t.ex. planerna och deras innehåll men i kommunalvalen när det gäller själva utförandet av uppgifter och handläggning av ärenden.

Med den här hårdare styrningen begränsas den lokala demokratin, eftersom det nuvarande kommunala beslutsfattandet om innehållsliga aspekter istället sköts av statliga instanser. Staten har visserligen förutsättningar att reglera medborgarnas inflytande, insyn m.m. mer än i dag, men eftersom det med det här sättet att styra handlar om statliga normer så minskar medborgarnas faktiska påverkansmöjligheter och behovet av att reglera medborgarinflytandet.

*Rättssäkerheten* ökar i den meningen att statligt istället för kommunalt formulerade normer i kombination med prövning i domstol gör att förutsägbarheten över landet ökar. Man kan också tänka sig att den här styrmodellen skapar förutsättningar för *likvärdighet* över landet t.ex. när det gäller medborgarnas tillgång till grönområden.

### **Medelhög grad av styrning**

En avgörande skillnad mellan sätten att styra är om det är staten eller kommunerna som är huvudsaklig ambitions- och målbestämmare. Därmed ser vi att det går en skiljelinje mellan å ena sidan *hög* grad av styrning och å den andra sidan med *medelhög* respektive *låg* grad av styrning.

Om man väljer att styra plan- och byggområdet enligt sättet med *medelhög* grad av styrning, så skulle plan- och byggområdet styras ungefär som hälso- och sjukvården gör i dag. Vi ser det som ett möjligt alternativ, men skillnaderna blir som vi beskriver nedan stora jämfört med i dag.

*Staten* begränsar styrningen i PBL till allmänt formulerade värden, principer och liknande som anger en övergripande inriktning för plan- och byggområdet. Detta ger *kommunerna* en ännu mer framträdande roll än i dag. Det blir då kommunerna som (genom fullmäktige) ska tolka och konkretisera denna övergripande inriktning. Kommunerna sätter ambitionsnivåer och mål, avgör finansiering m.m. utifrån sina politiska preferenser och lokala förutsättningar samt utför (genom nämnderna) de uppgifter som man gör i dag. *Medborgarnas* politiska ansvarsutkrävande fokuseras därmed ännu tydligare än i dag på kommunalvalen.

Eftersom det är kommunen som i praktiken helt och hållet har uppgiften att göra avvägningar mellan intressen, så kan staten inte längre ställa absoluta krav på att vissa riksintressen ska beaktas. Visserligen kan staten ha en lista över riksintressen som kommunerna "bör" beakta, men det blir en lokalpolitisk fråga att avgöra vad som t.ex. menas med miljöhänsyn eller hur balansen mellan naturvärden och exploatering ska vara. Kommunpolitiken kan därför handla om frågor i stil med om Alvaret på Öland ska bebyggas, hur omfattande strandskyddet ska vara eller om kommuner i fjällvärlden helt ska täcka sitt elbehov genom att bygga vindkraftverk.

De normer som är prövbara formuleras och tillämpas med den här styrmodellen av kommunen. Det gör att överprövning av kommunala beslut logiskt sker med laglighetsprövning, inte som i dag med förvaltningsbesvär. Här uppstår ett problem eftersom beslut om bygglov, marklov, rivningslov och liknande innebär myndighetsutövning mot enskilda. För att inte alla kommuninvånare ska kunna överklaga beslut (som gäller för laglighetsprövning) är det rimligt att behålla den speciella form av förvaltningsbesvär som finns inom plan- och byggområdet.

Med det här sättet att styra bedöms det lokaldemokratiska handlingsutrymmet och beslutsfattandet öka, och därmed också variationerna över landet när det gäller hantering av plan- och byggprocessen. Staten kan inte garantera att den enskilde medborgaren får ett visst inflytande i plan- och byggprocessen, eller reglera hur t.ex. samråd ska ske.



*Rättssäkerheten* bedöms minska sett över landet eftersom kommunala normer betyder sämre möjligheter för den enskilde att förutse utslaget. Däremot behöver inte rättssäkerheten minska *inom* en kommun, eftersom överprövning som i dag sker mot vissa formulerade normer.

### **Låg grad av styrning**

Vissa grundläggande drag i en verksamhet består, oavsett hur styrningen utformas. Det är ett viktigt konstaterande när vi ska undersöka styrsättet med *låg* grad av styrning tillämpad på plan- och byggområdet.

I regeringsformen 2 kap. 18 § anges att varje medborgares rätt till egendom är tryggad genom att det allmänna inte får inskränka användningen av mark och byggnad, utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Denna bestämmelse motiverar att plan- och byggområdet styrs över huvud taget, och den innebär samtidigt att den statliga styrningen av plan- och byggområdet inte kan vara hur svag som helst.

Det måste alltså finnas en instans (staten, kommunerna eller båda) med befogenhet att göra avvägningar mellan enskilda och allmänna intressen, och det måste finnas en reglering som utifrån regeringsformen talar om vilka inskränkningar i enskildas intressen som är tillåtna respektive otillåtna. Annars ser vi en risk för godtyckliga beslut och för oacceptabla intrång i den enskildes äganderätt.

Dessa krav betyder att staten måste ange dels att kommunerna i egenskap av lokal offentlig förvaltning ska vara instansen som gör sådana avvägningar, dels att kommunerna ska formulera normer med ett visst innehåll om sin mark- och vattenanvändning. Regleringen måste därför, med hänsyn till plan- och byggområdets logik, vara mer ingående än vad som är fallet med det här sättet att styra. Därmed menar vi att låg grad av styrning varken är rimlig eller möjlig inom plan- och byggområdet.

### **3.2.7 Miljöområdet**

- Miljöområdet domineras av kommunala slutprestationer i form av *individuella* och *kollektiva beslut*. De huvudsakliga slutprestationerna handlar om miljö- och hälsoskydd, avfallshantering samt sanktioner som en följd av tillsyn och skydd av områden. Det är en *hög* grad av styrning av innehållet, medan processtyrningen ligger på en *medelnivå*. Regleringen avser *stat, kommuner* och *individer* (samt företag och organisationer).
- Statens styrning sker i huvudsak genom *reglering*, i form av miljöbalken. Det finns också internationell reglering, t.ex. i form av EG-direktiv. Det finns ett flertal exempel på *annan styrning*.

- Miljöområdet berör direkt och indirekt många människor (t.o.m. hela befolkningen), men också organisationer, företag och myndigheter. Miljöområdet har en långsiktig och internationell karaktär.
- Det är möjligt för staten att ha en uppfattning om vad som ska åstadkommas, dvs. resultatet. Det är också möjligt för staten att formulera vad som är ”rätt” och ”fel” och att reglera under vilka former som verksamheterna inom miljöområdet ska bedrivas.
- Det finns *individuell prövorätt*, genom överklagande med förvaltningsbesvär till miljödomstol eller miljööverdomstol.
- Värden som lyfts fram i förarbetena till miljöbalken är *hushållning och effektivitet, lägsta effektiva nivå* och *principer för finansiering*.

### **Hög grad av styrning**

Statens nuvarande styrning av miljöområdet ligger närmast sättet med *hög* grad av styrning. Statens styrning sker i huvudsak genom *reglering*, i form av miljöbalken. Det finns dock många exempel på *annan styrning*. Det gäller inriktningsdokument i form av miljömål för nationell, regional och lokal nivå, strategier och åtgärdsprogram, statsbidrag till kommuner för klimatinvesteringsprogram (Klimp) och information som uttrycks i handböcker, vägledningar, bedömningsgrunder och liknande.

*Staten* anger både den övergripande och den mer konkreta inriktningen för miljöområdet genom de grundläggande bestämmelser, hänsynsregler och miljökvalitetsnormer (med gränsvärden m.m.) som anges i miljöbalken och som kommunerna ska beakta.<sup>34</sup> Det finns dock områden där regleringen inte är lika ingående, bl.a. avfallshanteringen.

*Kommunerna* (nämnderna) utför i huvudsak verksamheter inom av staten angivna ramar. Det är också kommunerna som finansierar verksamheten, ofta genom avgifter som kommunerna (fullmäktige) själva beslutar om inom av staten angivna ramar. Kommunerna fattar därmed beslut som påverkar dimensionering och resursutnyttjande inom miljöområdet, och finansierar det i huvudsak med lokalt fastställda avgifter.

Så som styrningen ser ut i dag framstår riksdag och regering som de aktiva och pådrivande aktörerna inom miljöområdet. De har starka intressen när det gäller visionen om det ekologiskt hållbara samhället. Styrningen innefattar många olika styrmedel, från miljöbalken till nationella miljömål och statsbidrag. Statens styrning präglas av ett top-down-perspektiv.

<sup>34</sup> Eftersom vi resonerar om hur styrningen av miljöområdet skulle se ut med andra statliga styrsätt, så vi bortser från det faktum att miljökvalitetsnormer ofta utgår ifrån EG-direktiv.

Kommunerna är dels kontrollanter av både att de själva och andra följer bestämmelserna i miljöbalken och annan lagstiftning, dels utförare av verksamheter, framför allt tillsyn. Utrymmet för lokala initiativ och lokala variationer verkar vara, och tycks avsett att vara, litet. Kommunernas handlingsutrymme varierar dock mellan de många verksamheter som omfattas av miljöbalken. Det kommunala handlingsutrymmet verkar t.ex. vara större när det gäller avfallshantering än miljö- och hälsoskyddsfrågor.

*Medborgarnas* politiska ansvarsutkrävande sker främst i kommunalvalen, men borde i praktiken också ske i riksdagen eftersom verksamheternas inriktning och övergripande mål i allt väsentligt fastställs nationellt.

### **Medelhög grad av styrning**

Den stora skillnaden mellan olika sätt att styra miljöområdet menar vi går mellan å ena sidan *hög* grad av statlig styrning och å den andra sidan *medelhög* respektive *låg* grad av styrning.

Om man väljer att styra miljöområdet med en *medelhög* grad av styrning, så innebär det generellt en mindre ingående statlig styrning. Miljöområdet skulle då styras ungefär som hälso- och sjukvården styrs i dag. Vi ser det som ett möjligt styrsätt, men skillnaderna jämfört med i dag blir stora.

*Staten* styr då genom allmänt formulerade värden, principer och liknande som anger en övergripande inriktning för miljöområdet. Staten reglerar också att kommunerna ska formulera egna normer. Istället är det *kommunerna* (fullmäktige) som tolkar och konkretiserar denna övergripande inriktning, sätter ambitionsnivåer och mål, avgör finansiering m.m. utifrån sina politiska preferenser och lokala förutsättningar samt (genom nämnderna) utför verksamheter.

Med det här sättet att styra försvinner statens möjligheter att reglera de flesta av de komponenter som i dag ingår i styrning av innehåll och process. Det gäller t.ex. de allmänna hänsynsreglerna, miljö kvalitetsnormerna, krav på kommunernas förfarande, former för samråd, kontroll och tillsyn. Denna reglering sker i stället i kommunerna (av fullmäktige).

Som vi tidigare sagt är en naturlig följd av kommunalt formulerade normer att överklagande sker med laglighetsprövning istället för med förvaltningsbesvär. I de fall där de kommunala besluten innebär myndighetsutövning mot enskilda, t.ex. tillstånd för grundvattentäkter eller för verksamheter med liten miljöpåverkan, är det dock rimligt att använda "PBL-varianten" av förvaltningsbesvär (se avsnitten 3.2.1 och 3.2.6).

Med det här styrsättet har staten sämre förutsättningar att få genomslag för värdena *hushållning och effektivitet*, och *principer för finansiering* som i dag är tänkta att prägla styrningen av miljöområdet. Däremot bedöms det

lokala handlingsutrymmet och de lokaldemokratiska inslagen öka. Det kan betyda både mindre och högre effektivitet jämfört med i dag, och sannolikt större variationer över landet när det gäller vad som görs och hur verksamheterna genomförs. *Medborgarnas* politiska ansvarsutkrävande fokuseras tydligare än i dag på kommunalvalen.

*Rättssäkerheten* bedöms minska sett över landet eftersom kommunala normer betyder sämre möjligheter för den enskilde att förutse utslaget. Däremot behöver inte rättssäkerheten minska *inom* en kommun, eftersom överprövning liksom i dag sker mot vissa formulerade normer.

Det här sättet att styra miljöområdet får många konsekvenser. Några exempel är följande: Visionen om en ”ekologiskt hållbar utveckling” kan tolkas olika i Malmö och Kiruna eftersom det blir en kommunal fråga att sätta ambitionsnivåerna. Vilka nivåer som är tillåtna när det gäller t.ex. buller, luftkvalitet och vad som utgör olägenhet för människors och djurs hälsa kan också variera över landet eftersom gränsvärden beslutas av kommunen. Luften kan få vara smutsigare i Östersund än i Karlstad, och invånarna i Umeå kan få tåla högre bullernivåer än de som bor i Växjö. Lokalt fastställda och tillämpade gränsvärden, kvalitetsmått och liknande betyder att tillsynen sker på olika sätt, t.ex. när det gäller vad som ska kontrolleras och hur det ska gå till.

### **Låg grad av styrning**

Som vi tidigare sagt om plan- och byggområdet finns det vissa grundläggande drag i en verksamhet som består, oavsett hur styrningen utformas.

Miljöområdet innefattar verksamheter som har en internationell och gränslös dimension. Styrningen av miljöområdet handlar också om att både påverka och förbjuda enskilda, företag, organisationer och myndigheter att göra vissa saker. Det kräver vissa gemensamma förutsättningar och gränsvärden.

Det är svårt att tänka sig att staten inte ens skulle reglera att kommunerna ska fastställa egna normer om t.ex. gränsvärden av olika slag, avfallshandling, tillstånd och liknande. Det behövs därför, grovt förenklat, alltid någon form av statlig reglering som talar om vad som är tillåtet och inte, alternativt anger att kommunerna ska formulera egna normer om detta. Därmed behövs det så pass mycket statlig reglering att det varken är rimligt eller möjligt att tillämpa en låg grad av styrning inom miljöområdet.

## **3.3 Uppsummering**

Syftet med detta avsnitt är att summera de iakttagelser och överväganden vi gjort i föregående kapitel. Vi tycker att vi kan dra fyra huvudsakliga slut-

satser. Dessa slutsatser kommer bl.a. att ligga grund för resonemangen om modeller för statlig styrning i kapitel 4.

- *Verksamhetens karaktär påverkar graden av styrning. Man kan inte styra tjänster på samma sätt som beslut därför att det handlar om skilda typer av slutprestationer.*

Individuella beslut är slutprestationer där det finns en hög grad av styrning, med tydliga statliga normer och möjligheter för den enskilde att kräva ut det som lovas i lagen (genom förvaltningsbesvär). Detta stämmer också för beslutsliknande tjänster, t.ex. försörjningsstöd.

Tydligt formulerade statliga normer ser vi som en förutsättning för att få genomslag för nationell likvärdighet och rättssäkerhet. Individuella beslut har en sådan karaktär att det är möjligt för staten att ange sådana normer. Om så sker har staten också förutsättningar att få genomslag för likvärdighet och rättssäkerhet över landet.

Kollektiva tjänster är å andra sidan de slutprestationer där graden av statlig styrning är låg, dvs. det är upp till kommunen att bestämma verksamhetens innehåll och genomförande. Ett tydligt exempel är drogförebyggande åtgärder.

Individuella tjänster är den vanligaste typen av kommunala slutprestationer bland de verksamheter vi undersökt, och det är också här som det finns en särskild styrningsproblematik. Dels för att det handlar om tjänster, dels för att de insatser som är aktuella av nödvändighet måste vara individanpassade och därmed svåra/omöjliga att reglera i förväg från statens sida. De flesta individuella tjänster kräver att professionen fattar beslut dvs. att det finns en mer eller mindre hög grad av verkställighet.

- *Den nuvarande styrningen av vissa verksamheter överensstämmer inte med någon av de idealtypiska sätten att styra.*

Vi ser att det finns verksamheter där styrningen har inslag från ett eller flera andra styrsätt än det som är dominerande. Detta gäller särskilt grund- och gymnasieskolan och missbrukarvården.

För exempelvis skolans del handlar det om att det huvudsakliga sättet att styra, det *medelhöga*, kombineras med inslag av *hög* grad av styrning. När det gäller missbrukarvården handlar det om att den formella styrningen inte är logiskt konsistent, eftersom det i socialtjänstlagen saknas en norm för vilka rättigheter som individen kan utkräva av kommunen.

Övriga verksamheter har en styrning som i huvudsak stämmer överens med något av de idealtypiska styrsätten.

- *Verksamheternas karaktär gör att vissa sätt att styra inte passar för vissa verksamheter, men alla verksamheter som vi har undersökt kan styras på andra sätt än i dag. För de flesta verksamheter finns det dock bara ett tänkbart alternativ till den nuvarande styrningen.*

Som framgår av vår genomgång sätter verksamheternas karaktär gränser för alternativa styrsätt. Vi kan med andra ord se att vissa sätt att styra helt enkelt inte passar för vissa verksamheter. Det finns verksamheter där den lägsta nödvändiga nivån av statlig styrning blir så hög, att idealtypen med *låg* grad av styrning överhuvudtaget inte blir aktuell. Det gäller framför allt skola, miljö, plan- och bygg samt hälso- och sjukvården. Gemensamt för dessa verksamheter är att de domineras av *individuella* slutprestationer.

Även om de möjliga förskjutningarna i statens sätt att styra är begränsade, så kan konsekvenserna ändå bli radikala. Utifrån vårt underlag kan vi även se att det tycks mindre problematiskt att styra en verksamhet hårdare, jämfört med den nuvarande styrningen, än tvärtom.

- *Graden av styrning påverkar vilka värden som staten kan få genomslag för.*

Vi kan se att med *hög* grad av styrning ges staten möjlighet att garantera nationell likvärdighet och rättssäkerhet. Vi kan också se att med *låg* grad av styrning kan varken nationell likvärdighet eller rättssäkerhet garanteras av staten. Det hänger samman med att värden som nationell likvärdighet och rättssäkerhet förutsätter en statlig norm, vilket bara fungerar om utfall och resultat kan preciseras. Om staten formulerar en sådan norm i reglering så begränsas dock lokaldemokratin. Omvänt kan staten inte få genomslag för likvärdighet över landet om utrymmet för lokaldemokrati är stort.

Det finns exempel på att de värden som staten vill främja kommer i konflikt med varandra, och vi tänker då på de fall där verksamheten präglas av en mix av olika styrsätt. Sådana värdekonflikter är tydligast i grund- och gymnasieskolan, men uppstår i olika grad i alla verksamheter med individuella tjänster. Staten vill garantera medborgarna likvärdighet och rättssäkerhet, dvs. värden som kräver *hög* grad av styrning. Samtidigt ger staten i regleringen ett utrymme för lokal anpassning genom decentralisering av för verksamheten väsentliga beslut. Resultatet kan bli att inget av värdena får genomslag fullt ut.



## 4 Modeller för den statliga styrningen

### 4.1 Utgångspunkter

Syftet med detta kapitel är att presentera ett antal generella modeller för statlig styrning av kommuners och landstings verksamhet. Innan vi går in på en sådan redovisning finns dock anledning att säga några ord om vad vi menar med en styrmodell.

#### **Modeller är förenklade bilder av verkligheten**

Låt oss börja med att konstatera att en modell är liktydigt med en förenklad bild av verkligheten. Förenklingen innebär här att vi bortser från de förutsättningar och omständigheter som är unika för enskilda verksamheter och i stället fokuserar på det som är gemensamt för större eller mindre grupper av verksamheter. Ett sådant förhållningssätt är nödvändigt både när man analyserar den styrning som sker i nuläget (dvs. för att åstadkomma en meningsfull beskrivning av dagens styrning) och när man försöker fastställa principer för hur olika typer av verksamheter kan och bör styras (dvs. ägnar sig åt att värdera och att dra slutsatser om styrning).

Som kommer att framgå senare i detta kapitel har vi valt att använda oss av tre olika styrmodeller. Utgångspunkten för indelningen i modellerna är den grad av styrning som staten eftersträvar. Så långt överensstämmer modellerna med indelningen som användes vid vår analys i kapitel 3. Detta är naturligtvis inte en tillfällighet.

Det vi gjorde i kapitel 3 var att försöka åstadkomma en meningsfull beskrivning av dagens styrning. Vi prövade också systematiskt vilka möjligheter och begränsningar det finns för att tillämpa varierande grad av styrning på olika enskilda verksamheter. Det innebar att vi försökte svara på hur långt styrningen kunde drivas för olika verksamheter samt vad konsekvenserna kunde bli av olika valda styrningsambitioner. Syftet med kapitel 4 är att tillämpa kunskapen från kapitel 3 och att dra slutsatser om sambandet mellan enskilda verksamheter och staten styrning. Men hur kan då denna kunskap redovisas?

Det finns givetvis många olika tänkbara presentationssätt. Vi ser dock en pedagogisk fördel i att hålla fast vid indelningen efter graden av statlig styrning. På detta sätt kan man klarare se sambandet mellan våra bedömningar och förslag i detta kapitel och vad som framkommit vid vår tidigare analys. En skillnad är dock att vi här i kapitel 4 både namnger och beskriver de olika styrmodellerna på ett sätt som i större utsträckning än i tidigare kapitel speglar både statens och kommunernas situation.

Nåväl, hur långt går vi då i våra överväganden och förslag? Vår uppgift i detta uppdrag är inte att komma med förslag om hur olika enskilda verksam-



heter bör styras. Detta är en politisk fråga som måste utgå från hur långtgående de statliga ambitionerna är för respektive verksamhet, något som ytterst bestäms av riksdagen. Vi kommer istället att redovisa våra uppfattningar om under vilka omständigheter olika styrmodeller är tänkbara eller lämpliga samt vilka olika styrkomponenter som är förenliga eller oförenliga med respektive modell.

Vi formulerar tre modeller för statlig styrning av kommunala verksamheter; modellerna *utföraransvar*, *genomförandeansvar* och *verksamhetsansvar*. Vi har valt att benämna modellerna utifrån det handlingsutrymme som regeringen ger till kommunerna. Regelgivare är i första hand riksdag och regering, men det kan som nämnts i kapitel 2, också vara EU.

Det bör sägas att vi inte tror att modellbeteckningarna i sig ger ett tillräckligt underlag för att man ska kunna förstå skillnaderna och likheterna mellan de olika modellerna. I det här, som i så många andra sammanhang, är det svårt eller rent av omöjligt att både vara kortfattad och att samtidigt ge en djupare förståelse för det som beteckningen avser. De tre modellerna beskrivs i avsnitten nedan.

## 4.2 Tre modeller för statens styrning

### 4.2.1 Modellen med utföraransvar

Modellen med kommunalt *utföraransvar* innebär att det är staten som anger målen för och ambitionen med den aktuella verksamheten. Staten är således den som bestämmer vad som ska uppnås med verksamheten och kommunens roll är att se till att detta utförs på bästa möjliga sätt. Den kommunala handlingsfriheten är starkt begränsad. Kommunens beslut avseende enskilda slutprestationer överklagas normalt med förvaltningsbesvär.

Detta är en modell som är lämpad för styrning av verksamheter där staten kan formulera klara och entydiga riktlinjer (*normer*) för vad som ska uppnås och där staten samtidigt anser sig ha anledning att utnyttja denna möjlighet fullt ut.

Modellen med *utföraransvar* passar främst för slutprestationer i form av *individuella beslut* eller *beslutsliknande tjänster*. Det beror på att den här modellen ställer krav på att normen för den kommunala slutprestationen är klart avgränsbar och mätbar samt att det finns instrument som den enskilde medborgaren kan använda för att kräva ut det som den statliga normen utlovar. Det handlar här om det som Lotta Westerhäll kallar egentliga rättigheter (se avsnitt 2.2). Instrumentet som vi tänker på är överklagande med förvaltningsbesvär. Därmed har domstolarna en central roll för att tillse att

verksamheten bedrivs i enlighet med statens intentioner. Motsvarande roll har de statliga tillsynsmyndigheterna i de övriga styrningsmodellerna.

I den här styrmodellen är det naturligt att värden som *likvärdighet* och *rätts-säkerhet* har stor tyngd. Detta innebär samtidigt att andra värden, såsom lokaldemokratiskt inflytande samt anpassning till lokala förutsättningar och behov inte är prioriterade. Men det som modellen ändå kan erbjuda är värdet av den närhet och lokalkännedom som en kommunal nämnd kan förutsättas ha samt att verksamheten genom att den utförs lokalt kan samordnas med närbesläktade verksamheter och funktioner.

En konsekvens av den höga graden av statlig styrning är att det politiska ansvarsutkrävandet för dessa verksamheter i allt väsentligt måste riktas mot den nationella nivån, dvs. mot riksdagen och regeringen och de partier som är företrädare där. Den höga graden av styrning kan även användas som ett argument för att staten bör bekosta denna typ av verksamheter genom riktade statsbidrag, eftersom de kommunala huvudmännens möjligheter att påverka kostnaderna för verksamheterna är mycket begränsade.

Vi menar att modellen med *utföraransvar* är logiskt konsistent eftersom det finns en balans mellan graden av statlig normering och formerna för överklagande av de kommunala besluten.

Om vi relaterar till kapitel 3 kan vi konstatera att den nuvarande styrningen av försörjningsstödet motsvarar modellen med *utföraransvar*. Vår bedömning är dock att tjänster, särskilt individuella tjänster, oftast inte uppfyller kraven på avgränsning och mätbarhet eftersom tjänster har (ett mer eller mindre stort) inslag av verkställighet. Trots detta ser vi flera exempel på individuella tjänster, utöver försörjningsstödet, där styrningen ligger nära modellen med *utföraransvar*. Vi tänker här på missbrukarvården, men också på äldreomsorgen, som liksom försörjningsstödet styrs av socialtjänstlagen.

Problemet är att det, till skillnad från försörjningsstödet, inte finns någon statlig norm som uppfyller kraven på tydlighet, mätbarhet och avgränsning när det gäller missbrukarvården, och inte heller äldreomsorgen. Utgångspunkten för socialtjänstlagens stadganden om rätt till bistånd är istället att den enskilde ska ha en "skälig levnadsnivå".

Det betyder att den norm som beslutet ska baseras på är så vag att den i flertalet fall lämnar beslutsfattarna utan någon vägledning. Exempel på frågor som beslutsfattaren måste ta ställning till är: Vad är det för behov som ska tillgodoses? Hur omfattande ska behoven vara för att rätt till bistånd ska föreligga? Vilka insatser får, kan och bör användas för att tillgodose behoven? Hur omfattande behöver dessa insatser vara?

Eftersom förutsättningarna i de enskilda fallen kraftigt skiljer sig åt och antalet överklaganden inte är särskilt högt när det gäller vård- och omsorgsinsatser är det bara i undantagsfall som man kan få stöd i sitt beslut genom att studera prejudicerande domar och rättspraxis.

Vår uppfattning är att om staten inte vill eller kan precisera en norm för de insatser som kan vara aktuella för en enskild person, så skapar man bara svårigheter i styrningen av verksamheten om man överlåter åt förvaltningsdomstolar att ta slutlig ställning i frågan. Detta tvingar domstolen att snarare skapa en norm än att tillämpa en. Ofta är det dessutom så att domarna bygger på så individuella förutsättningar att de sällan ger någon vägledning för efterkommande beslut. Besluten kan med andra ord inte fungera som prejudikat.

#### 4.2.2 Modellen med genomförandeansvar

I modellen med kommunalt *genomförandeansvar* fastställer staten målet för verksamheten på en generell nivå, exempelvis i form av ett antal eftersträvansvärda tillstånd. Dessa värdeomdömen kan vid behov kompletteras med ett antal principer som också ska tillämpas inom verksamheten. Någon ytterligare precisering av målen anges inte i regleringen.

Genom denna form av reglering ger staten en allmän anvisning om målen och ambitionen för verksamheten, men lämnar samtidigt ett utrymme för kommunerna att själva påverka verksamhetens innehåll och utformning. I den mån kommunens beslut inom verksamheterna kan överklagas sker detta med laglighetsprövning (s.k. kommunalbesvär).

Detta är en modell som framför allt bör tillämpas när staten inte *kan* formulera klara normer för vad som ska uppnås med verksamheten, men ändå vill slå vakt om att verksamheten har en rimlig kvalitet och omfattning.

Modellen med *genomförandeansvar* är bäst lämpad för slutprestationer i form av *individuella tjänster*. Regleringen i denna modell riktar sig mot kommunerna och har i huvudsak formen av skyldigheter. Regelstyrningen kan kompletteras med sådana insatser som vi benämner *annan styrning*.

Den här modellen kan inte ge den *likvärdighet* eller den *rättssäkerhet* som modellen med *utföraransvar* ger. Den kan inte heller ge de möjligheter till lokaldemokratiskt ansvarstagande och anpassning efter lokala förhållanden som modellen med ett kommunalt verksamhetsansvar erbjuder. Man kan säga att modellen med *genomförandeansvar* representerar ett försök att så långt som är möjligt slå vakt om likvärdighet och rättssäkerhet, men utan att låta detta i onödan inskränka utrymmet för lokala prioriteringar, bedömningar och anpassningar.

Modellen med *genomförandeansvar* bygger på ett delat ansvar mellan stat och kommuner. En konsekvens av detta är att både staten och kommunerna måste acceptera det faktum att ingen av parterna kommer att kunna forma verksamheter som styrs enligt denna modell helt efter sitt eget huvud. Det innebär också att medborgarnas politiska ansvarsutkrävande måste riktas mot både den nationella och den lokala nivån.

Båda sidor måste respektera de förutsättningar som i grunden gäller för verksamheterna, nämligen att det i huvudsak rör sig om mycket svårstyrda verksamheter; Från statens sida måste man också acceptera att när staten inte klart sagt vad som ska uppnås i det enskilda fallet och anvisat hur detta ska ske så är det både legitimt och naturligt att både sättet att arbeta på och utfallet av verksamheten kommer att variera mellan kommunerna. För kommunernas del måste man acceptera att om kommunen väljer en ambitionsnivå för verksamheten som ligger under den som används i andra kommuner och som också avviker från de riktlinjer som staten givit för verksamheten, så är det bara en tidsfråga innan staten tvingas agera.

Med det delade ansvaret som finns inom denna modell är det nödvändigt att det kontinuerligt finns tillgång till information och statistik om vad som händer i verksamheten, exempelvis vilka resultat som uppnås och vilka brister som finns. Detta ställer stora krav på huvudmännen och på de statliga myndigheter och organ som arbetar med tillsyn och uppföljning inom området. Över huvud taget gäller i denna modell att de statliga tillsynsmyndigheterna har en central roll för den statliga styrningen av verksamheterna.

Utifrån kapitel 3 kan vi konstatera att den dominerande uppgiften för kommunerna och landstingen är att svara för tjänster till invånarna. Kollektiva tjänster bedrivs i regel antingen enbart med stöd i kommunallagens allmänkompetens, eller enligt modellen med *verksamhetsansvar* (se nedan).

De individuella tjänsterna däremot är vanligen hårdare reglerade från statens sida. Detta är inte förvånande med tanke på den stora betydelsen som dessa insatser har för den enskilde medborgarens liv och välfärd. Samtidigt har vi tidigare pekat på en rad orsaker som gör att det är svårt att styra individuella tjänster som t.ex. hälso- och sjukvård, barn- och ungdomsvård, missbrukarvård, barnomsorg, skola samt äldre- och handikappomsorg.

Tjänster måste t.ex. anpassas till enskilda individers särskilda behov och förutsättningar samtidigt som grunderna för att bedöma och kvantifiera behoven i vissa fall är oklara. Många gånger finns också alternativa metoder för att tillgodose det konstaterade behovet. Vidare utgör den individuella tjänsten sällan en i tiden avgränsbar insats. Sammantaget leder dessa förhållanden till att det är svårt att styra verksamheten, inte bara för staten, utan också för de förtroendevalda i kommuner och landsting.

Mot den här bakgrunden framstår problematiken med styrningen av socialtjänstområdet som vi beskriver ovan ännu tydligare. Att kommunalt förtroendevalda ska fatta beslut på basis av en oklart formulerad norm från statens sida och med hänsynstagande till de faktorer som redovisats ovan framstår som en minst sagt grannliga uppgift. En uppgift som dessutom kan bli föremål för en domstolsprövning där de förtroendevaldas beslut kan undanröjas och ersättas med ett nytt. Vi har redan sagt att förvaltningsbesvär inte bör användas under sådana omständigheter. Vår slutsats är att det är rimligare att denna typ av verksamheter styrs enligt modellen med ett kommunalt *genomförandeansvar*.

Den problematik som vi ser kopplad till modellen med *genomförandeansvar* gäller även det som vi kallar *annan styrning*. Som tidigare framkommit är det vanligt att staten försöker påverka utfallet av verksamheterna genom särskilda handlingsprogram, avtal, riktade statsbidrag eller informations- och utbildningssatsningar. Risken med *annan styrning* är dock att insatserna blir många, kortsiktiga och dåligt samordnade. Vi ser flera exempel på detta inom skolan, hälso- och sjukvården och miljöområdet. Detta är något som måste undvikas.

Vi menar att om staten ska använda *annan styrning* så måste staten agera långsiktigt och inte ägna sig åt kortsiktiga utspel, kampanjer eller införa tillfälliga riktade bidrag. Om staten inte kan eller vill anpassa sina styrambitioner till det faktum att det handlar om kommunala verksamheter som på grund av sin karaktär inte kan styras i detalj, så måste staten antingen välja en annan styrmodell eller ändra huvudmannaskapet för verksamheten ifråga.

### 4.2.3 Modellen med verksamhetsansvar

I modellen med *verksamhetsansvar* inskränker sig staten i stort till att i regleringen ge kommunerna en skyldighet att svara för en viss verksamhet. Kommunerna får själva bestämma målen och ambitionerna för verksamheten och det kommunala handlingsutrymmet är mycket stort. Överklagande av eventuellt förekommande beslut sker genom laglighetsprövning.

Modellen med ett kommunalt *verksamhetsansvar* är mest lämpad när staten antingen inte kan eller inte vill formulera klara normer för vad som ska uppnås med verksamheten, och också accepterar att verksamheten får olika omfattning, kvalitet och inriktning i landets olika kommuner.

Den här styrmodellen lämpar sig bäst för slutprestationer i form av *individuella* eller *kollektiva tjänster*. Regleringen i modellen riktar sig direkt mot kommunerna. Regelstyrningen kan kompletteras med *annan styrning*, men

då av en annan karaktär än i modellen med *genomförandeansvar*. Här handlar *annan styrning* inte om att styra innehåll och/eller genomförande, utan om att stimulera utvecklingen inom verksamheten genom exempelvis projektbidrag, kunskapsutbyte eller utbildning.

I modellen med *verksamhetsansvar* finns det ett praktiskt taget obegränsat utrymme för kommunerna att själva utforma verksamheten. Detta innebär att modellen inte alls garanterar nationell *likvärdighet* eller *rättssäkerhet*. Däremot ger modellen maximala möjligheter till lokaldemokratiskt inflytande samt anpassning till lokala förutsättningar och behov. I den mån som beslut fattas inom verksamheten kan besluten bara överklagas med laglighetsprövning.

Konsekvensen av den låga graden av statlig styrning är att medborgarnas politiska ansvarsutkrävande för dessa verksamheter i allt väsentligt måste riktas mot den lokala nivån, dvs. mot kommunfullmäktige och de partier som är företrädare där.

En förutsättning för att det lokala ansvarsutkrävandet för dessa verksamheter ska kunna fungera är att kommuninvånarna kan få information om vad kommunen gjort inom de aktuella verksamheterna och även hur dessa förhåller sig till vad som gjort och uppnåtts i andra kommuner. Det är enligt vår mening en naturlig uppgift för staten att aktivt medverka till att ett sådant uppföljnings- och informationssystem kommer till stånd och utnyttjas.

Utifrån kapitel 3 kan vi konstatera att det är få verksamheter som kan styras med så låg grad av styrning som modellen med *verksamhetsansvar* innebär. För att denna modell ska kunna användas får det inte finnas krav på nationell likvärdighet eller rättssäkerhet, och det får inte vara en verksamhet där lokala variationer på ett avgörande sätt påverkar den enskilda medborgarens liv och välfärd.

### **4.3 Några avslutande kommentarer**

I denna rapport har vi, i enlighet med vårt uppdrag från Ansvarskommittén, analyserat och beskrivit modeller för statlig styrning av kommuners och landstings verksamhet. I föregående avsnitt har vi redovisat tre huvudmodeller för statlig styrning: modellerna för *utföraransvar*, *genomförandeansvar* och *verksamhetsansvar*. Som tidigare framgått är dessa tre modeller inte kopplade till en viss verksamhet, som t.ex. skolan eller hälso- och sjukvården, utan de är verksamhetsövergripande.

Hur vårt underlag och dessa modeller kan och bör användas i Ansvarskommitténs fortsatta arbete är givetvis en fråga för kommittén att avgöra. Vi

vill dock avslutningsvis redovisa några reflektioner, som vi gjort under vårt arbete, om hur materialet kan användas.

När man läser vår rapport är det viktigt att vara medveten om de avgränsningar som legat i vårt uppdrag. En av dessa avgränsningar är att analyserna avser kommunala verksamheter som staten i nuläget styr i högre eller mindre grad, dvs. i praktiken kommunala verksamheter som är föremål för någon form av speciallagstiftning. En annan avgränsning är att det inte ingått i vårt uppdrag att lämna förslag om huruvida staten över huvud taget bör styra (reglera) olika enskilda kommunala verksamheter. Inte heller har det ingått att överväga om en viss verksamhet i framtiden bör bedrivas i statlig eller i kommunal regi.

Det är dock vår uppfattning att de analyser som vi redovisar i rapporten trots detta ger en hel del underlag som kommittén kan använda för en principiell diskussion om vad den statliga styrningen av kommunerna bör omfatta och vem som bör vara huvudman för olika typer av verksamheter.

Det finns flera exempel på frågor som kan ingå i en sådan diskussion. Hur pass meningsfullt är det att staten fastställer att kommunerna är skyldiga att bedriva en viss verksamhet om det varken finns någon närmare beskrivning av verksamhetens syfte eller hur den ska bedrivas, och det inte heller sker någon statlig uppföljning av hur verksamheten bedrivs och vad den leder till. Det kan även ifrågasättas om t.ex. högt ställda krav på likvärdighet inom framför allt vissa typer av tjänsteverksamheter över huvud taget kan uppnås med ett (bibeållet) kommunalt huvudmannaskap.

Det största värdet tror vi dock modellerna har om de används som ett underlag för en generell diskussion om vilken balans mellan statlig styrning och kommunal handlingsfrihet man bör ha i de aktuella verksamheterna, samt vad man kan göra för att åstadkomma en tydligare roll- och ansvarsfördelning mellan stat, kommun och landsting. I en sådan diskussion kan exempelvis ingå att ta ställning till på vilken nivå medborgarnas politiska ansvarsutkrävande för hur verksamheterna bedrivs normalt bör ske, samt hur man kan få till stånd en rimlig koppling mellan rätten att fastställa ambitionsnivån för en verksamhet och skyldigheten att finansiera denna.

Som tidigare framgått har vi också identifierat ett antal brister och problem i den nuvarande styrningen av enskilda kommunala verksamheter. Bland de frågor som vi menar behöver diskuteras och utredas ytterligare kan nämnas:

- Hur ska den framtida styrningen av socialtjänstområdet se ut? Problematiken är att missbrukarvården, och även äldreomsorgen, borde styras med modellen med *genomförandeansvar*, men i dag styrs med modellen med *utföraransvar*.

- Hur ska den framtida styrningen av hälso- och sjukvården se ut? Hälso- och sjukvården styrs lämpligen med modellen med *genomförandeansvar*, men som framgår av vår promemoria<sup>35</sup> finns det i dag en obalans mellan statens möjligheter och statens ambitioner att styra. Detta ser vi bl.a. genom att det finns många, tidsbegränsade och överlappande former av *annan styrning*.
- Hur ska den framtida styrningen av grund- och gymnasieskolan se ut? Skolan styrs lämpligen, som i dag, med modellen med *genomförandeansvar*, men problematiken med att det också finns inslag av modellen med *utföraransvar* måste hanteras.

---

<sup>35</sup> Statskontoret (pm 2005-01-18).





## Referenser

### Litteratur, rapporter, betänkanden

- Hilborn, Ingegärd m.fl. (2001), *Kommunallagen – Kommentarer och praxis*, Kommentus förlag.
- Karlsson, Lars (2003), *Konflikt eller harmoni? Individuella rättigheter och ansvarsutkrävande i svensk och brittisk sjukvård*, CEFOS, Göteborgs universitet.
- Marcusson, Lena (1989), *Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet*, Juridiska fakulteten, Uppsala universitet.
- SOU 2002:121, *Skollag för kvalitet och likvärdighet*.
- SOU 2003:123, *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*.
- Statskontoret (2003:26), *Hur styr staten kommunerna? Ett förslag till kartläggnings- och analysmodell*.
- Statskontoret (pm 2004-08-31), *Varför begränsar eller ökar staten kommunernas handlingsutrymme? En jämförelse mellan nio kommunala verksamheter*.
- Statskontoret (pm 2005-01-18), *Statens styrning av hälso- och sjukvården*.
- Strömberg, Håkan (1999), *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*, Juristförlaget i Lund.
- Strömberg, Håkan (2001), *Allmän förvaltningsrätt*, Liber Ekonomi.
- von Essen, Ulrik (2000), *Kommunal normgivning*, Jure AB.
- Westerhäll, Lotta (1994) *Patienträttigheter*, Nerenius & Santérus.

### Propositioner, skrivelser och utskottsbetänkanden

- Bet. 1996/97:SoU18, *Ändringar i socialtjänstlagen*.
- Prop. 1990/91:117, *Om en ny kommunallag*.
- Prop. 2000/01:20, *Nationell handlingsplan för att förebygga alkoholskador*.
- Prop. 2001/02:91, *Nationell narkotikahandlingsplan*.


### Övrigt

- Förvaltningslagen (1986:223).
- Förvaltningsprocesslagen (1971:291).
- Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).
- Kommunallagen (1991:900).
- Lagen om läkarvårdsersättning (1993:1651).
- Miljöbalken (1998:808).
- Plan- och bygglagen (1987:10).
- Regeringsformen (1974:152).
- Skollagen (1985:1100).
- Socialtjänstlagen (2001:453).



# Bilaga 1

## Uppdraget till Statskontoret

 <b>STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR</b>	<b>Uppdragsbeskrivning</b>	
	2004-02-02	2003/59
<b>Ansvarskommittén</b> <i>Fi 2003:02</i>	Till avd..... <b>S</b>	<b>STATSKONTORET</b> Registrator Ink. 2004-02-03 Dnr. 2004/78-5
Jörgen Olsson	Kontakt med.....	
Telefon 08-405 34 88	Beslut..... <b>GD</b>	
Mobil 070-234 91 96	Datum <b>3/2-04</b> Sign..... <b>R</b>	
E-post: jorgen.olsson@finance.ministry.se	Statskontoret Box 2280 103 17 STOCKHOLM	

### Uppdrag till Statskontoret rörande statens styrning av kommuner och lands- ting

#### Bakgrund

Statskontoret har på uppdrag av Ansvarskommittén utarbetat rapporten (2003:26) *Hur styr staten kommunerna? Ett förslag till kartläggnings- och analysmodell*. I denna studie beskrivs och jämförs fem kommunala verksamhetsområden:

- grund- och gymnasieskolan,
- försörjningsstödet,
- missbruksvården och allmänt drogförebyggande åtgärder,
- miljöområdet, samt
- plan- och byggområdet.

Syftet med studien var att fånga likheter och skillnader i den statliga styrningen av innehåll, produktionsprocesser och andra villkor för de fem områdena.

Rapporten redovisar den första etappen i ett större uppdrag som Statskontoret utför på Ansvarskommitténs uppdrag. Där skisseras även en andra etapp. Den innebär att, utifrån ovan nämnda studie, pröva möjligheten att formulera ett mindre antal principmodeller för statlig styrning av kommunal verksamhet.

I diskussionerna efter den första etappen har också ett behov av att ytterligare analysera likheter och skillnader mellan befintliga styrsystem utkristalliserat sig. Eftersom hälso- och sjukvården antas spela en framträdande roll i Ansvarskommitténs fortsatta arbete, finns dessutom intresse av att studera dagens styrsystem inom detta område.

#### Uppdrag

En dialog har förts mellan parterna om det fortsatta arbetet. Den har resulterat i en överenskommelse om att Statskontoret på Ansvarskommitténs uppdrag:

1. *dels* ska komplettera den nyligen avslutade studien genom att beskriva och analysera **skillnader och likheter mellan befintliga styrsystem** samt troliga förklaringar till dessa; i förlängningen ska denna förklaringsanalys tillämpas också på andra kommunala verksamhetsområden än de som studerats i etapp 1, efter en mer översiktlig studie av dessa,
2. *dels* på motsvarande sätt som i ovan nämnda studie ska kartlägga och analysera styrningen av **hälso- och sjukvården** med utgångspunkt i den statliga styrningen,
3. *dels* utifrån dessa studier ska försöka att formulera **3-5 huvudmodeller** för statlig styrning av kommuners och landstings verksamhet. Modellerna bör:
  - beskrivas och analyseras utifrån:
    - inbördes skillnader och likheter,
    - den begreppsapparat som använts under den första etappen av arbetet, i den utsträckning denna är tillämplig,
    - de sex kriterier för ansvarsfördelning och struktur i samhällsorganisation som Ansvarskommittén presenterar i delbetänkandet SOU 2003:123 *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*. Stor vikt bör också fästas vid huvudmodellernas överskådlighet och en tydlig roll- och ansvarsfördelning.
  - översiktligt prövas gentemot kommunala verksamhetsområden, om möjligt även verksamhetsområden som ej studerats i etapp 1. Härvid bör anges:
    - på vilka sätt föreslagen styrmodell skiljer sig från befintlig, samt
    - fördelar och nackdelar med dessa skillnader.

Huvudmodellerna förutsätts vara uthålliga över tiden och generella, i den meningen att de, i sina huvuddrag, är tillämpliga för mer än ett verksamhetsområde.

### Redovisning

Arbetet redovisas *dels* muntligt i form av regelbundna avstämningar med kommitténs sekretariat och seminarier med kommitténs ledamöter, *dels* skriftligt i form av underlag, promemorior och en slutrapport.

Den preliminära **tidplanen** ser ut som följer:

- Den **första etappen** presenteras för Ansvarskommitténs sekretariat och ett fåtal andra berörda nyckelpersoner vid ett seminarium i mars eller april 2004. Den kompletterande analysen av **skillnader och likheter mellan befintliga styrsystem** redovisas skriftligt i en promemoria senast den 31 augusti 2004.
- Studien av **hälso- och sjukvårdens styrsystem** genomförs parallellt med utformningen av huvudmodellerna och redovisas skriftligt i en promemoria senast den 30 november 2004. En avstämning med skriftlig avrapportering och eventuell anpassning av uppdraget sker runt

månadsskiftet maj/juni, sedan Ansvarskommittén fått sina tilläggsdirektiv.

- En första uppsättning skisser till **huvudmodeller** presenteras skriftligt senast den 15 juni 2004, för att kunna ligga till grund för ett seminarium för kommittén om styrningsfrågor under augusti eller september. Under andra halvåret 2004 utvecklas huvudmodellerna vidare och prövas mot kommunala verksamhetsområden, varefter hela uppdraget redovisas skriftligt i en slutrapport senast den 31 december 2004.

För Ansvarskommittén,



Jan Landahl  
Huvudsekreterare



## Bilaga 2

### Utgångspunkter och begrepp

Allt underlag i bilagan är hämtat från rapporten (2003:26) *Hur styr staten kommunerna? Ett förslag till kartläggnings- och analysmodell* och promemorian (pm 2004-08-31) *Varför begränsar eller ökar staten kommunernas handlingsutrymme? En jämförelse mellan nio kommunala verksamheter*.

#### Våra utgångspunkter när det gäller begreppet *styrning*

Vår utgångspunkt är att styrning är ett relationsbegrepp, någon *styr* och någon annan *stys*. Eller om man så vill, det finns en uppdragsgivare och en uppdragstagare. I vår analys är staten (riksdag, regering, myndigheter) uppdragsgivare och kommuner eller landsting uppdragstagare. Uppdragsgivaren (ytterst riksdagen) har ofta som syfte med styrningen att uppdragstagaren ska nå de mål som uppdragsgivaren har fastställt.

Styrning har alltid ett syfte eller mål. Det kan vara att förändra en verksamhet eller ett beteende, men också att se till att en förändring inte sker. Styrning handlar således om sätt att nå fastställda mål, dvs. att någon aktivt påverkar någon annan att göra något. Den statliga styrningen beskrivs och analyseras utifrån två dimensioner: styrningen av *vad* som ska göras eller uppnås (innehåll) samt *hur* det ska gå till (process).

Vi undersöker statens styrning av kommunal verksamhet genom *reglering*. Med reglering menar vi föreskrifter beslutade av riksdagen (lagar), regeringen (förordningar) och statliga myndigheter (myndighetsföreskrifter). Vi beskriver översiktligt *annan styrning*, i form av inriktningsdokument, statsbidrag, avtal och information. Vi återkommer till *annan styrning* nedan. Styrning genom *reglering* är, till skillnad från *annan styrning*, ovillkorligen förpliktigande och absolut bindande för dem som reglerna avser.

#### Vår analysmodell

Vi har utvecklat en modell för att analysera statens styrning av kommunal verksamhet genom reglering. Modellen visas i figur 1:

**Figur 1** Modell för att analysera statlig styrning av kommunal verksamhet

Statlig styrning av kommunala prestationer				
steg 1	Identifiering av kommunala prestationer			
steg 2	Styrning av innehåll		Styrning av process	
steg 3	Hög		Hög	
	Medel		Medel	
	Låg		Låg	



När man använder modellen följer man tre steg. Steg 1 är att undersöka regleringen för en kommunal verksamhet. Syftet är att identifiera kommunala slutprestationer (*tjänster/beslut*) och deras målgrupp (*individuell/kollektiv*). Steg 2 är att undersöka i vilken utsträckning staten styr *innehåll* eller *process* i dessa slutprestationer. Steg 3 är att bedöma graden av statlig styrning, enligt nivåerna *hög, medel* eller *låg*.

### **Annan styrning**

Till *annan styrning* räknar vi informativa och ekonomiska styrmedel samt avtal. Informativa styrmedel innebär dels försök till påverkan genom övertygelse, övertalning eller faktaupplysning, dels rådgivning, utbildning och övrig upplysning. Vi skiljer mellan två kategorier av informativa styrmedel; inriktningsdokument och information. Med ekonomiska styrmedel avser vi riktade statsbidrag till kommunal verksamhet. Avtal syftar här på överenskommelser mellan offentligrättsliga subjekt.

### **Ansvarskommitténs kriterier i bearbetad version**

Ansvarskommittén formulerar sex kriterier, som är avsedda att användas som måttstockar i kommitténs kommande överväganden om struktur och ansvarsfördelning i samhällsorganisationen. Kriterierna är *demokrati och legitimitet, principer för finansiering, rättssäkerhet, likvärdighet, hushållning och effektivitet* samt *lägsta effektiva nivå för beslutsfattande*.<sup>36</sup> Den innebörd som vi har givit kriterierna beskrivs i nedanstående avsnitt.

### **Demokrati och legitimitet**

Demokrati innebär här dels medborgardemokrati, dels kommundemokrati. Medborgardemokrati syftar på den enskilde individens, elevens, förälderns, missbrukarens rättigheter, skyldigheter, delaktighet och påverkansmöjligheter. Kommundemokrati avser demokrati på de olika nivåerna, dvs. kommunen eller landstinget som lokaldemokratisk aktör med ansvar och befogenheter.

Med legitimitet menas att de offentliga beslut som fattas erkänns av medborgarna. En förutsättning för demokrati och legitimitet är öppenhet och insyn, en tydlighet i ansvar samt att verksamheten omfattas av uppföljning, utvärdering, kontroll och i tillämpliga fall direkt tillsyn.

### **Principer för finansiering**

Finansiering syftar i det här sammanhanget mer på det *sätt* som verksamheter finansieras på, än på vilken aktör (stat, kommun eller landsting) som står för finansieringen. För de verksamheter vi studerat så är det kommunen/landstinget som i huvudsak ansvarar för kostnaderna och därmed för finansieringen. Exempel på olika sätt att finansiera verksamheter är kommunalskatter och avgifter, eller att kommunen/landstinget mottar projektmedel eller tidsbegränsade specialdestinerade medel från staten.

---

<sup>36</sup> SOU 2003:123, s. 156 ff.

### **Rättssäkerhet**

Rättssäkerhet är en grundläggande pelare i det svenska samhället. En för medborgaren viktig aspekt på rättssäkerhet är likabehandling. I detta ligger att medborgaren så långt som möjligt ska kunna förutse ett beslut och förstå beslutets utfall, utifrån tidigare beslut och liknande situationer. I rättssäkerheten ingår även medborgarens möjlighet att överklaga beslut, med laglighetsprövning eller förvaltningsbesvär.

### **Likvärdighet**

Likvärdighet är ett begrepp som inkluderar flera aspekter. I offentlig verksamhet brukar begreppet likvärdighet förekomma när utfall, förutsättningar, tillgänglighet och kvalitet debatteras. Det är dock en stor skillnad på att tala om likvärdighet i ett utfall eller resultat och att tala om likvärdiga förutsättningar för att nå ett visst utfall. Med utgångspunkt i vårt underlag menar vi att likvärdighet syftar på en *lägsta nivå* av omfattning, tillgång, kvalitet eller utfall som inte ska underskridas.

### **Hushållning och effektivitet**

Begreppen hushållning och effektivitet syftar på att staten ställer krav på att en kommunal verksamhet ska vara ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar. Detta innebär med andra ord både en ändamålsenlig fördelning av resurser och en kostnadseffektiv användning av resurserna.

### **Lägsta effektiva nivå**

Kriteriet syftar på lägsta effektiva nivå för beslutsfattande. Denna nivå kan vara lokal, regional eller statlig. Kriteriet lägsta effektiva nivå kan också innebära decentralisering av beslut inom en nivå, t ex att beslut fattas av tjänstemän på myndigheter eller ute i de kommunala verksamheterna.

I de fall kriteriet syftar på beslut som fattas på kommunal nivå ser vi två innebörder. Den första innebörden är det finns effektivitetsvinster med att kommunen ges mandat att fatta beslut för att *anpassa* verksamheten till lokala förutsättningar, Den andra innebörden är att det antas finnas praktiska fördelar med att verksamheten sköts på den lokala nivån.