



## Statens styrning

*En egeninitierad förstudie om relationerna mellan staten, landstingen och kommunerna*

Publikationen kan beställas från:  
STATSKONTORET  
Publikationsservice  
Box 2280  
103 17 Stockholm

Tfn 08-454 46 43  
Tfx 08-454 46 45  
E-post: [publikations.service@statskontoret.se](mailto:publikations.service@statskontoret.se)

Mer information om Statskontoret finns på Internet:  
[www.statskontoret.se](http://www.statskontoret.se)

© STATSKONTORET  
ISBN: 91-7220-523-7  
Redners tryckeri, 2003

## Förord

Statskontoret har på senare tid behandlat stat-kommunfrågor inom flera områden, exempelvis i uppdrag om statsbidrags- och utjämningsystemet, statsbidragsgivningen till kommuner och landsting, storstadssatsningen, EU-kommissionens utläggningspolitik och kommunernas ansvar för vuxnas lärande samt i en egeninitierad studie om stat-kommunrelationer i Europa.

Det pågår nu en offentlig diskussion om uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan stat, kommuner och landsting, inte minst genom arbetet i den parlamentariska Ansvarskommittén (Fi 2003:02). Mot denna bakgrund har Statskontoret genomfört en egeninitierad förstudie på området. Det övergripande syftet med förstudien har varit att vidareutveckla Statskontorets kompetens inom stat-kommunområdet för att bättre kunna möta behoven från framtida uppdragsgivare. Mer konkret har förstudiens syfte varit att identifiera ett antal frågeställningar om relationerna mellan stat och kommunal sektor som Statskontoret anser bör undersökas närmare.

Förstudien redovisas här i rapporten (2003:16) *Statens styrning – En egeninitierad förstudie om relationerna mellan staten, landstingen och kommunerna*.

Arbetet med förstudien har genomförts av en projektgrupp, bestående av Rickard Broddvall, projektledare, Leif Lundberg och Jan Möller vid Statskontoret, Enheten för styrningsfrågor.

Knut Rexed



# Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>1 Inledning</b>	<b>13</b>
1.1 Uppläggning av arbetet	13
<b>2 Ramar och begrepp</b>	<b>15</b>
2.1 Reglering av kommunal verksamhet	15
2.2 Verksamhetsansvar – utföraransvar	19
2.3 Den kommunala sektorns ekonomi	22
<b>3 Beskrivning av utgiftsområden</b>	<b>27</b>
3.1 Utgiftsområde 9, Hälsovård, sjukvård och social omsorg	27
3.2 Utgiftsområde 16, Utbildning och universitetsforskning	45
<b>4 Analys</b>	<b>61</b>
4.1 Ansvarsfördelning	61
4.2 Styrning	67
4.3 Finansiering	77
4.4 Avslutande diskussion	78
<b>Referenser</b>	<b>83</b>



# Sammanfattning

## En egeninitierad förstudie

Statskontoret har genomfört denna egeninitierade förstudie som ett led i kunskapsuppbyggnaden inom stat-kommunområdet. I förstudien behandlas uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan stat, kommuner och landsting inom utgiftsområdena 9 (hälsovård, sjukvård och social omsorg) och 16 (utbildning och universitetsforskning).

Förstudien visar att det som framför allt bör undersökas närmare är statens styrning av kommunal verksamhet och samverkansformer mellan stat, kommuner och landsting.

## Strategier för statens styrning av kommunal verksamhet

Det är naturligt *att* staten styr kommunal verksamhet och *att* nationella mål och ambitioner får genomslag i kommunal verksamhet. Staten styr på olika nivåer. Det kan t.ex. vara styrning av vem inom offentlig verksamhet som ska göra vad eller styrning av hur och med vilken kvalitet en verksamhet ska genomföras. Det som Statskontoret anser bör undersökas närmare är *hur* statens strategiska styrning av kommunal verksamhet ska utformas.

Statskontoret ser tecken på att statens styrning inte är konsistent. Inom utgiftsområdena 9 och 16 tillämpar staten generellt resultatstyrning, där tyngdpunkten ligger på verksamheternas resultat, kvalitet och laglighet i förhållande till målen. Samtidigt blandar staten denna styrning med bl.a. styrning genom verksamhetsanknutna statsbidrag och reaktiv styrning.

Det kan vara problematiskt när staten tillämpar styrmedel som inte överensstämmer med dem som redan finns inom ett område eller med den befintliga ansvarsfördelningen inom samma område. Detta gäller särskilt vid mer tillfälliga politiska utspel på nationell nivå som förutsätts få direkt genomslag i kommunala verksamheter, samtidigt som ansvar för och finansiering av verksamheterna ligger på kommunala organ. Statskontoret menar att sådan ad-hoc-betonad styrning riskerar att skapa oförutsägbarhet

och ryckighet i relationerna mellan stat, kommuner och landsting.

Den statliga styrningen måste vara områdesspecifik och variera beroende på t.ex. områdets karaktär, vilka mål som finns eller på hur stora variationer i genomförande och resultat som kan accepteras. Det finns som Statskontoret ser det ingen allomfattande styrning, utan det handlar om kontinuerliga avvägningar inom olika områden av målkonflikten mellan statens behov av att styra och den kommunala självstyrelsens omfattning. Statskontoret tycker sig ändå kunna urskilja två övergripande strategier för statens styrning.

### ***Strategin resultatstyrning***

Den ena strategin är att staten försöker garantera medborgarna tillgång till välfärdstjänster med en viss service och kvalitet genom resultatstyrning i form av bl.a. uppföljning, utvärdering, kvalitetskontroll och tillsyn. Denna strategi innebär samtidigt att formuleringen av mål för verksamheter kommer i fokus eftersom det ju är mot dem som resultatstyrningen tillämpas. Däremot sker ingen direkt styrning av genomförandet av verksamheterna. Detta är en uppgift för kommuner och landsting.

### ***Strategin avtalsstyrning***

Den andra strategin är att staten försöker garantera medborgarna tillgång till välfärdstjänster med en viss service och kvalitet genom att ange inte bara vad kommunerna och landstingen ska göra utan också hur, på vilket sätt och med vilken kvalitet de ska göra det. Den avgörande skillnaden jämfört med strategin resultatstyrning är att strategin avtalsstyrning även omfattar styrning av verksamheternas innehåll genom att staten och kommunala aktörer formulerar någon sorts överenskommelse eller avtal om hur relationerna mellan dem ska se ut inom olika områden.

Avtal eller överenskommelser kan, enligt Statskontoret, fungera både som komplement till och konkretisering av befintliga styrmedel och som enda styrmedel för en verksamhet. Tillämpningen av strategin avtalsstyrning antas variera beroende på vilken verksamhet det gäller. Möjligen skulle denna strategi kunna leda till att ansvarsfördelningen i samhällsorganisationen blir tydligare,



eftersom såväl statens som de kommunala organens roller och förväntningar på varandra klargörs. Statskontoret menar att det vore värdefullt att närmare undersöka förutsättningarna för att tillämpa strategin avtalsstyrning inom olika områden.

### **Frågor om styrning som bör undersökas närmare**

- *Vilken styrningsstrategi kan staten använda för att garantera medborgarna tillgång till välfärdstjänster med en viss service och kvalitet inom olika områden?*
- *Vilka förutsättningar finns för att tillämpa strategin avtalsstyrning inom olika områden?*
- *Vilka styrmedel ska staten använda inom ett område för att dessa ska överensstämma med den ansvarsfördelning man har valt inom det området?*

### **Samverkansformer i sidled och höjdled**

Under första hälften av 1990-talet fördes huvudmannaskapet för ett antal verksamheter till kommunerna genom huvudmannaskapsreformer. Motiven bakom reformerna handlade ofta om att uppnå samordningsvinster, att utnyttja resurser mer effektivt eller att stärka demokratin genom närhet till medborgarna. Sedan mitten av 1990-talet har dock inga huvudmannaskapsreformer till kommuner genomförts inom utgiftsområdena 9 och 16.

Statskontorets bedömning är att det knappast är politiskt eller praktiskt möjligt att centralisera ansvaret för huvuddelen av verksamheterna inom utgiftsområdena 9 och 16 till staten. Situationen kan dock vara en annan inom andra områden. Statskontoret vill i stället lyfta fram att de ekonomiska, demokratiska och kvalitetsgrundade motiv som tidigare förts fram i samband med huvudmannaskapsreformer nu verkar användas för att motivera samverkan i sidled mellan kommuner och landsting samt i höjdled mellan stat, kommuner och landsting.

### **Samverkan och ansvarsutkrävande bör undersökas närmare**

Statskontoret menar att samverkan ofta ger praktiska och ekonomiska fördelar, men att det samtidigt finns behov av att proble-

matsera samverkan utifrån begreppet ansvarsutkrävande. En hypotes är att samverkan i vissa fall dels kan bidra till att skapa en otydlig samhällsorganisation som skulle kunna försvåra medborgarnas politiska ansvarsutkrävande, dels kan bidra till att skapa otydlighet för staten och de inblandade kommunerna och landstingen om vem som egentligen har att svara för en verksamhet. Detta skulle i sin tur kunna försvåra statens, kommunernas och landstingens möjligheter till styrning, uppföljning, tillsyn och juridiskt och ekonomiskt ansvarsutkrävande.

### **Frågor om samverkan som bör undersökas närmare**

- *Vilka behov motiverar samverkan i sidled mellan kommuner och landsting samt i höjddled mellan stat, kommuner och landsting? Vilka praktiska, ekonomiska och rättsliga gränser finns för olika samverkansformer?*
- *Vilka för- och nackdelar finns med olika former för samverkan med avseende på dels medborgarnas möjligheter till politiskt ansvarsutkrävande, dels statens och de samverkande aktörernas möjligheter till juridiskt och ekonomiskt ansvarsutkrävande?*

### **Ska vi ha bredare eller smalare kommuner, eller bådadera?**

I förstudien förs också ett resonemang om statens övergripande styrning i form av om enskilda uppgifter bör föras till eller från kommunerna, dvs. om vi ska ha bredare eller smalare kommuner. Det har i denna diskussion framförts från kommunalt håll att kommunala uppgifter måste medföra ett eget handlingsutrymme. I annat fall bör uppgifterna vara statliga.

Statskontoret menar att det utöver eget handlingsutrymme finns andra skäl för att framför allt kommunerna ansvarar för olika välfärdsverksamheter. Förutom demokratiskäl kan nämnas effektivitets- och kvalitetsskäl. Kommunerna har bl.a. fördelar i att de är nära medborgarna, de bedriver många verksamheter inom relativt små organisationer, de har förutsättningar att fungera som en tydlig kontaktpunkt för medborgarna och kommunalt ansvar möjliggör individuell service och individuella lösningar på ett annat sätt än statligt ansvar kan göra.

Kommunerna har, enligt Statskontoret, också ett betydande handlingsutrymme oavsett om statens styrning är mest inriktad mot resultatstyrning eller avtalsstyrning. Motsatsen till total frihet är inte total brist på frihet. Även om strategin avtalsstyrning tillämpas är kommunerna och landstingen ansvariga för att bedriva, planera och utveckla verksamheter.

För att få underlag till de diskussioner som pågår om uppgifts- och ansvarsfördelningen i Sverige, ser Statskontoret också möjligheter att lära av de förändringar som nu genomförs eller planeras i andra länder, framför allt Norge, Danmark och Finland, genom att undersöka frågan:

- *Vilka motiv ligger bakom förändringar i uppgifts- och ansvarsfördelning mellan stat, kommuner och landsting (mot-svarande) och/eller av former för samverkan mellan stat och kommunala aktörer i dessa länder?*



# 1 Inledning

Statskontoret har beslutat att genomföra en egeninitierad förstudie om uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan stat, kommuner och landsting. Det övergripande syftet med förstudien har varit att vidareutveckla Statskontorets kompetens inom stat-kommunområdet för att bättre kunna möta behoven från framtida uppdragsgivare.

## 1.1 Uppläggning av arbetet

### Inriktning och syfte

I förstudiens första fas görs en övergripande beskrivning av uppgifts- och ansvarsfördelning inom utgiftsområdena 9 och 16, dvs. hälso- och sjukvård, social omsorg och utbildning. Det är två sektorer där relationerna mellan stat, kommuner och landsting är särskilt intressanta, sett i ett styrningsperspektiv. Kommuner och/eller landsting har det huvudsakliga ansvaret för verksamheterna samtidigt som staten har ambitioner och intresse av att styra verksamheterna. Det är också relevant att studera huvudmannaskapsreformer mellan stat, kommuner och landsting inom dessa sektorer.

I förstudiens andra fas analyseras sektorerna utifrån dimensionerna *ansvarsfördelning*, *styrning* och *finansiering*. Syftet är att med utgångspunkt i kartläggningen och analysen identifiera skärningspunkter, blandformer, problem och andra faktorer som skulle kunna motivera förändringar i rådande struktur och uppgiftsfördelning.

De två områden som vi behandlar i förstudien är både omfattande och komplexa. Med tanke på den begränsade utredningstiden har det inte varit möjligt att undersöka dessa områden på djupet. Vår ambition har i stället varit att sätta fokus på helheten, likheterna, olikheterna och utvecklingstendenserna inom de olika verksamheterna.

### **Genomförande**

Utredningsarbetet har i huvudsak bedrivits genom studier av utredningsbetänkanden, propositioner, utskottsbetänkanden, rapporter och liknande dokument. Vissa avstämningsintervjuer har gjorts med företrädare för några centrala myndigheter, däribland Skolverket och Socialstyrelsen, samt Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Under arbetets gång har avstämningar gjorts med referenspersoner inom Statskontoret, dels genom aktivitetsgruppen för stat-kommunrelationer, dels genom ett diskussionsseminarium på enheten för styrningsfrågor.

Förstudien har genomförts av en projektgrupp bestående av Rickard Broddvall, projektledare, Leif Lundberg och Jan Möller vid Statskontoret, Enheten för styrningsfrågor.

## 2 Ramar och begrepp

### 2.1 Reglering av kommunal verksamhet

Inför kommande beskrivningar och analys är det relevant att kort beskriva dels de formella ramarna för relationerna mellan stat och kommunal sektor samt för normgivning och reglering, dels några centrala begrepp som vi använder i förstudien.<sup>1</sup>

#### Vem har rätt till normgivning och reglering?

Normgivningsmakten, dvs. den grundläggande rätten att besluta om rättsregler, är enligt 8 kap. regeringsformen fördelad mellan riksdag och regering. De centrala delarna av normgivningsmakten benämns det *primära lagområdet*. Detta ligger hos riksdagen och innefattar bl.a. grundlagar, civilrättslig reglering och de grundläggande reglerna om kommuner och landsting. Övriga delar av normgivningsmakten benämns det *delegeringsbara lagområdet*. Här kan riksdagen delegera normgivningsmakten till regeringen, som då får rätt att meddela föreskrifter och/eller att genom s.k. subdelegation överlåta till en myndighet att utfärda bestämmelser.

Regeringens normgivningsmakt innefattar också *restkompetensen*, dvs. rätten att meddela föreskrifter om verkställighet av lagar och föreskrifter som inte enligt grundlagen ska beslutas av riksdagen. Till restkompetensen räknas bl.a. föreskrifter om myndigheters organisation och arbetsuppgifter samt icke grundläggande reglering av kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer. Regeringen kan därmed genom förordningar ge bindande föreskrifter för kommunala organ.

Såväl statliga myndigheter som kommuner och landsting får bara besluta om föreskrifter i de fall normgivningsrätten har delegerats.

---

<sup>1</sup> Beskrivningarna av de formella ramarna bygger i hög grad på *Förhållandet stat – kommun* (RRV 1996:28) och på Avregleringsutredningens betänkande *Minska regleringen av kommuner och landsting* (SOU 1998:105) samt till viss del på Westerståhl (1987) och Paulsson, Riberdahl och Westerling (1997).

rats till dem. Det sker för statliga myndigheter antingen genom *subdelegation* från regeringen (om föreskriftsrätten tillhör det primära lagområdet) eller genom *delegation* från regeringen (om föreskriftsrätten tillhör regeringen). Rätten för kommuner och landsting att besluta om föreskrifter bygger antingen på bemyndigande från riksdagen eller på subdelegation från regeringen.

### **Några viktiga begrepp**

Sverige är en enhetsstat och kommuner och landsting bedriver därför sin verksamhet inom statens ram, både rent territoriellt och när det gäller rättsordningen. Det innebär att riksdagen ytterst anger ramarna för den offentliga verksamheten och för den *kommunala självstyrelsen* som princip för relationerna mellan stat och kommunal sektor. Om riksdagen inte kunde det så vore varje kommun i praktiken en egen stat.<sup>2</sup>

Vi använder begreppet *stat* som ett samlingsbegrepp för riksdag, regering, regeringskansli och statliga myndigheter på central, regional och lokal nivå. Staten ses därmed som en del av offentlig sektor, vid sidan av kommuner och landsting. Med *kommunal sektor* avser vi här kommuner och landsting samt verksamhet som bedrivs i form av kommunalförbund. Kommun- och landstingsägda företag ingår här inte i den kommunala sektorn.<sup>3</sup>

### **Riksdagen bestämmer innebörden av den kommunala självstyrelsen**

Enligt 1 kap. 1 § regeringsformen förverkligas den svenska folkstyrelsen genom ett representativt och parlamentariskt statskick och kommunal självstyrelse. I riket finns enligt 7 § primärkommuner och landstingskommuner. Beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar. Kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Regeringsformens 8 kap. 5 § stadgar att grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner samt grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen bestäms i lag. I lag med-

---

<sup>2</sup> Stjernquist och Magnusson (Ds 1988:36).

<sup>3</sup> Jfr. Statistiska centralbyrån (2002).



delas också föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden.<sup>4</sup>

Regeringsformen föreskriver inte något om innebörden av den kommunala självstyrelsen, utan reglerar enbart formfrågor (om valda församlingar och rätten att ta ut skatt). I övrigt lämnar regeringsformen till riksdagens majoritet att bestämma innebörden av den kommunala självstyrelsen genom lagstiftning.<sup>5</sup>

De övergripande principerna för kommunernas och landstingens befogenheter och organisation preciseras i kommunallagen. Den kommunala allmänna kompetensen, som framgår av 2 kap. 1 §, anger att: ”*Kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan*”.<sup>6</sup>

En stor del av den kommunala sektorns verksamhet regleras genom *speciallagar*. Det framgår vanligen av en sådan lag dels om kommuner eller landsting är huvudmän för eller ansvariga för den verksamhet som lagen avser, dels vilka befogenheter som lagen ger kommunerna eller landstingen. Speciallagar finns t.ex. för skola, socialtjänst, äldreomsorg och räddningstjänst. Speciallagstiftning har ofta ramlagskaraktär och kompletteras därför med bl.a. förordningar och myndighetsregleringar.

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

---

<sup>4</sup> Regeringsformen (SFS 1974:152).

<sup>5</sup> Strandberg i Mattson och Petersson (red. 2003).

<sup>6</sup> Kommunallagen (SFS 1991:900).

beslutet bara upphävas, inte ersättas med ett nytt beslut. Överklagandet i dessa fall sker till länsrätten.

I ett antal av de lagar som reglerar den kommunala verksamheten finns särskilda regler om hur beslutet kan överklagas. I dessa fall sker överklagan genom förvaltningsbesvär. Kännetecknande för förvaltningsbesvär är att rätten att överklaga begränsas till den som beslutet rör, 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, t.ex. i frågor om rätten till socialt bistånd eller prövning av bygglov.

### **Den kommunala sektorn är större i de nordiska länderna**

Den kommunala sektorn i Sverige och övriga Norden svarar i jämförelse med andra länder för en stor andel av den offentliga verksamheten. Många uppgifter som i Sverige hanteras av kommunala organ är i andra länder delstatliga eller nationella uppgifter. Sverige och de andra nordiska länderna är speciella eftersom en stor del av välfärdssystemet inte bara produceras lokalt eller regionalt, utan också huvudsakligen finansieras där genom kommunalskatter. Ett annat nordiskt särdrag är att offentliga aktörer svarar för sådant som privata aktörer svarar för i andra länder.<sup>7</sup>

Det krävs ingen miniminivå av självbestämmande för att kommunala organ i Sverige och andra länder ska anses vara självstyrande. I den europeiska konventionen om kommunalt självstyre anges t.ex. att detta ska avse en väsentlig del av de offentliga angelägenheterna, men vad som menas med ”väsentlig del” framgår inte.<sup>8</sup>

De valda församlingarna, den allmänna kompetensen och beskattningsrätten ger ändå kommuner och landsting handlingsutrymme i förhållande till staten. Vid sidan av de reglerade områdena, varav två behandlas i förstudien, finns frivilliga områden

---

<sup>7</sup> Söderström (Ds 2002:7), Nordiska Ministerrådet (2001:2).

<sup>8</sup> Lidström och Kolam (2003).

där kommuner och landsting kan bedriva verksamhet men inte är ålagda att göra det. Ramarna för frivillig verksamhet regleras i kommunallagen. Övrig reglering som finns inom frivilliga områden är ofta knuten till statliga bidrag. Om kommuner och landsting väljer att bedriva verksamheter och vill ha statliga medel måste de följa vissa bestämmelser och uppfylla vissa villkor. Detta gäller t.ex. för konsumentvägledning, energirådgivning och för verksamheter inom kulturområdet. Ett frivilligt område som blivit obligatoriskt är att varje kommun ska ha ett folkbibliotek enligt bibliotekslagen. Frivilliga områden ingår vanligen inte i statsbidrags- och utjämningsystemet.<sup>9</sup>

## 2.2 Verksamhetsansvar – utföraransvar

En orsak till att den kommunala självstyrelsens innebörd inte regleras mer ingående är att man i förarbetena till nuvarande regeringsform bedömt att arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun måste kunna förändras i takt med samhällsutvecklingen. Grundlagsregleringen av stat-kommunrelationerna är utformad på liknande sätt i Danmark och Norge.<sup>10</sup>

Mot denna bakgrund menar vi att det är relevant att undersöka *huvudmannaskapsreformer* och diskussioner om sådana reformer. Vid en huvudmannaskapsreform har staten valt att av olika skäl flytta huvudmannskapet för uppgifterna i en viss sektor från stat till kommunala organ eller omvänt. Till detta hör dels motiv med reformen, dels nya eller förändrade former för statens styrning av verksamheten.

### **Verksamhetsansvar kontra utföraransvar**

Kommuner och landsting utför de flesta av verksamheterna inom välfärdssystemet och styr dem rent operativt. Samtidigt styrs dessa verksamheter av nationella mål och ambitioner i t.ex. lagstiftning och andra författningar som staten har fastställt och som ska få genomslag i kommunal verksamhet. Styrning kan således

---

<sup>9</sup> Statskontoret (2003:5), Statistiska centralbyrån (2002), bibliotekslagen (SFS 1996:1596).

<sup>10</sup> Strandberg i Mattson och Petersson (red. 2003), Statskontoret (2002:22).

ses som ett relationsbegrepp där det finns en uppdragsgivare och en uppdragstagare.<sup>11</sup>

Begreppet styrning kan definieras på många olika sätt. Vår utgångspunkt är att relationerna mellan stat och kommunal sektor handlar om styrning på olika nivåer för att nå fastställda mål. En övergripande nivå av styrning, som inte behandlas här, är att bestämma om en verksamhet ska utföras i offentlig regi eller inte.

Två andra nivåer av statlig styrning behandlas särskilt i kapitel 4. Den ena, som har karaktären av engångsbeslut, är att ange vem inom offentlig verksamhet som ska vara huvudman för en verksamhet. Den andra nivån, som är mer processorienterad och kontinuerlig, avser styrning av t.ex. hur och med vilken kvalitet en verksamhet ska genomföras och/eller finansieras. För att försöka beskriva hur dessa två former av styrning ser ut i relationerna mellan stat, kommuner och landsting inom utgiftsområdena 9 och 16, använder vi begreppen *verksamhetsansvar* och *utföraransvar*.

Med det som här benämns *verksamhetsansvar* avser vi en situation där kommuner eller landsting enligt lag eller förordning har ansvaret för att utforma och bedriva en verksamhet, välja kvalitets- och ambitionsnivå samt prioritera mellan insatser. Statens styrning begränsas till att ange *att* kommunala aktörer ska ansvara för en viss uppgift, men inte hur, på vilket sätt, med vilken kvalitet m.m. den ska bedrivas. Detta överlåter staten åt kommunmedlemmarna att själva avgöra. Det politiska ansvaret ligger på de valda kommunalpolitikerna och utkrävs av kommunmedlemmarna i val.

Begreppet *utföraransvar* avser här en situation där en kommun eller ett landsting fått sig delegerat ett ansvar från staten att utföra en viss verksamhet men ansvaret för bl.a. verksamhetens utformning och kvalitet ligger kvar på staten. Staten styr både *att* kommunala organ ska ansvara för en uppgift och *hur* den ska utföras. I detta ligger att staten kan styra verksamheten genom metoder och processer för att dels formulera mål, dels utkräva ansvar

---

<sup>11</sup> Jfr. Statskontoret (2003:11).

genom uppföljning och utvärdering av verksamheter och resultat. I anslutning till *utföraransvar* gäller den s.k. finansieringsprincipen. Staten kan också vidta någon form av åtgärder mot en kommun som inte klarar att lösa uppgiften lika bra som andra kommuner.

### ***Ansvarsbegreppen markerar en förvaltningspolitisk distinktion***

Verklighetens stat-kommunrelationer är dock för komplexa för att beskrivas som antingen *verksamhetsansvar* eller *utföraransvar*. Vår utgångspunkt är att relationerna mellan stat, kommuner och landsting befinner sig på en skala mellan ytterligheterna *verksamhetsansvar* och *utföraransvar*. Huvudmannaskapsreformer och statlig styrning är exempel på faktorer som kan förskjuta stat-kommunrelationerna åt den ena eller andra änden på skalan.

Det finns enligt vår mening en förvaltningspolitisk distinktion mellan *verksamhetsansvar* och *utföraransvar* som är relevant för relationerna mellan stat, kommuner och landsting när det gäller ansvarsfördelning, styrning och finansiering. Det är tänkbart att om staten i högre grad skulle tydliggöra distinktionen så skulle statens styrning av kommunal verksamhet och ansvarsfördelningen mellan stat och kommunal sektor bli tydligare.

Den grundläggande frågan handlar om hur staten kan och bör styra verksamheter som man av olika skäl inte vill eller kan utföra själv och därför väljer att låta kommuner eller landsting ta ansvar för helt eller delvis. Vårt intryck är att staten inte alltid markerar distinktionen ovan, vilket kan skapa ”spänningar” i relationerna mellan stat och kommunal sektor. Sådana intressanta stat-kommunrelationer finns, enligt vår översiktliga kartläggning, inom åtminstone 16 av statsbudgetens 27 utgiftsområden:

**Tabell 2.1: Utgiftsområden med intressanta stat-kommunrelationer**

<b>Utgiftsområde</b>
6, Försvar samt beredskap mot sårbarhet
8, Invandrare och flyktingar
9, Hälsovård, sjukvård och social omsorg
10, Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp
13, Arbetsmarknad
15, Studiestöd
16, Utbildning och universitetsforskning
17, Kultur, medier, trossamfund och fritid
18, Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande
19, Regional utjämning och utveckling
20, Allmän miljö- och naturvård
21, Energi
22, Kommunikationer
23, Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar
24, Näringsliv
25, Allmänna bidrag till kommuner

Relationerna mellan stat, kommuner och landsting varierar mellan olika områden och verksamheter. Det vore därför värdefullt att närmare undersöka ett antal av områdena i tabellen för att åskådliggöra hur kommuner och landsting bedriver verksamheter och hur staten styr dem. Av tids- och resursskäl har vi begränsat förstudien till utgiftsområdena 9 och 16, men där så är möjligt försöker vi relatera även till andra utgiftsområden.

## **2.3 Den kommunala sektorns ekonomi**

När vi diskuterar uppgifts- och ansvarsfördelning mellan stat, kommuner och landsting menar vi att det är relevant att ge en översiktlig bild av den kommunala sektorns ekonomi och finansieringen av olika verksamheter.

### **Intäkter och kostnader**

Under 2001 kom runt 64 procent av den kommunala sektorns totala intäkter från kommunalskatt medan omkring 12 procent utgjordes av statsbidrag (både generella och verksamhetsanknutna). Kommunernas totala inkomster under 2001 var knappt 392 miljarder kronor och av dessa var skatteintäkter 62 procent,

det generella statsbidraget 9 procent (netto) och övriga bidrag (inklusive verksamhetsanknutna bidrag) omkring 6 procent. Landstingens totala inkomster var drygt 172 miljarder kronor och av dessa var skatteintäkter 68 procent, det generella statsbidraget (netto) 6 procent och övriga bidrag ( däribland för läkemedelsförmånen) 13 procent.<sup>12</sup>

Kommunernas totala utgifter under 2001 var ca 383 miljarder kronor (18 procent av BNP), eller drygt två tredjedelar av den kommunala sektorns utgifter. Landstingens totala utgifter under 2001 var 176 miljarder kronor (8 procent av BNP), eller en dryg fjärdedel av den kommunala sektorns totala utgifter. Det finns stora skillnader mellan hur kommunala verksamheter finansieras. Utbildning, kultur och fritid samt vård och omsorg finansieras t.ex. nästan enbart med skattemedel medan driftskostnader för mer affärsmässiga verksamheter som energiförsörjning, vatten eller avfallshantering nästan helt täcks av avgifter.<sup>13</sup>

### **Utjämning och statsbidrag**

Kommunalekonomiska kommittén föreslog 1991 ett statligt utjämningsbidrag bestående av tre delar; utjämning av skatteinkomster upp till en generell skattekraftsrelaterad inkomstgaranti, tillägg eller avdrag för strukturella förhållanden samt tillägg för befolkningsminskning. Syftet var bl.a. att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och landsting. Staten skulle inte heller ålägga kommuner och landsting nya uppgifter utan att anvisa finansieringsmöjligheter (finansieringsprincipen). Trots kritik, bl.a. mot konstruktionen av utjämningen av strukturella kostnadsskillnader och mot att systemet inte omfattade alla kommuner, infördes utjämningsbidraget 1993, men med långtgående övergångsregler. Flertalet specialdestinerade statsbidrag till kommuner inordnades då i ett generellt bidrag.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Statistiska centralbyrån (2002). Vi använder det enligt vår mening tydligare begreppet verksamhetsanknutna i stället för specialdestinerade statsbidrag, jfr. Statskontoret (2003:5).

<sup>13</sup> Statistiska centralbyrån (2002).

<sup>14</sup> SOU 1991:98, prop. 1994/95:150, beslut i bet. 1994/95:FiU19, rskr. 1994/95:416 och 417, prop. 1995/96:64, beslut i bet. 1995/96:FiU05, rskr. 1995/96:116.

Det nuvarande statsbidrags- och utjämningsystemet, som infördes 1996, är en helhet bestående av fyra delar; inkomstutjämnning, kostnadsutjämnning, införanderegler och ett generellt statsbidrag som till största delen betalas ut med ett enhetligt belopp per invånare. Det generella statsbidraget kan ses som en allmän inkomstförstärkning av de kommunala aktörernas ekonomi. En del av det generella statsbidraget till kommuner är sedan andra halvåret 1997 åldersrelaterad (de s.k. Persson-pengarna). Utjämningsystemet består av två delsystem med likartad uppbyggnad, ett för kommuner och ett för landsting. Det nuvarande systemet omfattar alla kommuner och landsting.<sup>15</sup>

Regeringen konstaterade i budgetpropositionen för 2003 att specialdestinerade statsbidrag kan vara motiverade i vissa fall, men att den grundläggande principen är att statsbidrag till kommuner och landsting ska ges som generella bidrag.<sup>16</sup> Enligt Statskontoret har dock antalet anslag med verksamhetsanknutna statsbidrag till kommuner eller landsting ökat från 62 anslag 1993/94 till 92 anslag 1997 och 127 anslag 2001. Statskontoret bedömde att 55 av de 127 anslagen var direkt avsedda för kommuner eller landsting. Från dessa anslag utgick drygt 133 miljarder kronor i statsbidrag, varav runt 100 miljarder avsåg det generella statsbidraget och utjämningsbidraget. Av resterande 33 miljarder utgick ca 26 miljarder som verksamhetsanknutna statsbidrag från 32 anslag inom utgiftsområdena 9 och 16.<sup>17</sup>

### **Prognoser för framtiden**

Enligt Svenska Kommunförbundet väntas andelen äldre i befolkningen stiga kraftigt de kommande 30 åren medan andelen förvärvsarbetsbetande bedöms vara oförändrad. De samlade behoven och kommunernas kostnader för äldreomsorg och andra verksamheter väntas också öka snabbare än skatteinkomsterna. Detta trots att 69 kommuner och 4 landsting höjde skatten 2003. Förbundet räknar också med att det samlade underskottet i den kommunala sektorn ökar under perioden 2003–2006. Kommuner och landsting bedöms i framtiden få allt svårare att finansiera sina åtagan-

---

<sup>15</sup> SOU 2000:120. Jfr Andersson och Wikström (2002).

<sup>16</sup> Prop. 2002/03:1, beslut i bet. 2002/03:FiU03, rskr. 2002/03:87 och 88.

<sup>17</sup> Statskontoret (2003:5).



den utan skattehöjningar. Kommunförbundet menar att framtidens utmaningar, bl.a. att minska antalet sjukskrivna, hantera kommande pensionsavgångar och möta de offentliganställdas lönekrav, framför allt kan lösas genom bredare skattebaser, dvs. att fler människor arbetar.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Svenska Kommunförbundet (2002b), Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet (2002a).



### **3 Beskrivning av utgiftsområden**

I kapitlet ger vi en översiktlig bild av hur relationerna mellan stat, kommuner och landsting ser ut inom utgiftsområdena 9 och 16.

#### **3.1 Utgiftsområde 9, Hälsovård, sjukvård och social omsorg**

Utgiftsområdet omfattar politikområdena Hälso- och sjukvårdspolitik, Folkhälsopolitik, Barnpolitik, Handikappolitik, Äldrepolitik, Socialtjänstpolitik och Forskningspolitik.<sup>19</sup>

##### **Bakgrund**

Den sjukvårdspolitiska debatten under 1990-talet har till stor del handlat om ”vårdkrisen”. Samtidigt som den medicinsk-teknologiska utvecklingen medfört ökade möjligheter att bota och lindra olika sjukdomstillstånd, bl.a. hos de äldsta i befolkningen, så har ambitionerna bland politiker och verksamhetsansvariga höjts, liksom kraven från medborgarna. Den demografiska utvecklingen med allt fler äldre påverkar också de behov som vården ska möta. Bilden av svensk hälso- och sjukvård är splittrad. Det finns exempel på att man inom äldre vården och vid vissa medicinkliniker åtminstone temporärt nått, och t.o.m. överskridit, ”smärtgränsen”. Samtidigt finns det exempel från andra delar av vården som tyder på viss överkapacitet, vilket även styrks av att det förekommer stora skillnader beträffande resurstillgång och resursutnyttjande mellan jämförbara enheter. Detsamma gäller skillnader i vårdutnyttjande bland olika befolkningsgrupper.<sup>20</sup>

En trend inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten under 1990-talet har varit decentralisering genom att överföra huvud-

---

<sup>19</sup> Prop. 2002/03:1, beslut i bet. 2002/03:SoU01, rskr. 2002/03:81. Forskningspolitiken avser här administration för Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap, som ska främja och stödja forskning inom arbetsliv, socialvetenskap och folkhälsovetenskap.

<sup>20</sup> Socialstyrelsen (2001).

mannskapet för olika verksamheter till kommunerna. Två exempel från början av 1990-talet är Ädelreformen och till viss del LSS-reformen. Även samordningsproblem mellan olika samhällsnivåer har uppmärksammats. Med anledning av detta har olika försöksverksamheter aktualiserats, däribland inom kommunal primärvård och genom FINSAM och SOCSAM. Det övergripande motivet för dessa försök har varit att pröva nya former för att uppnå en bättre vård och omsorg för enskilda och en bättre samhällsekonomi.

### **Nationella mål och regleringar**

Riksdag och regering har det yttersta ansvaret för hälso- och sjukvård, socialtjänst och övriga välfärdsfunktioner. Huvuddelen av verksamheten styrs genom lagstiftning med kompletterande styrmedel som t.ex. uppföljning, utvärdering, tillsyn och myndighetsföreskrifter.

Avregleringsutredningen fann i sin genomgång totalt 397 regler inom Socialdepartementets ansvarsområde, varav 51 lagar, 42 förordningar och 304 myndighetsföreskrifter, som särskilt berörde kommuner eller landsting. Utredningen delade in regleringen i tre typer; sociallagstiftning, hälso- och sjukvård och hälsoskydd. Merparten av regleringen inom det sociala området och hälsoskyddet bedömdes reglera kommunerna medan regleringen inom hälso- och sjukvården i första hand avsåg landstingen.<sup>21</sup>

### **... inom hälso- och sjukvården**

Det övergripande målet och de allmänna principerna för hälso- och sjukvården är enligt 1 § hälso- och sjukvårdslagen ”*en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen. Vården skall ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet*”.<sup>22</sup> Staten anger i 2 § att god vård uppnås genom att hälso- och sjukvården ska

---

<sup>21</sup> SOU 1998:105.

<sup>22</sup> Hälso- och sjukvårdslagen (SFS 1982:763).

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

Hälso- och sjukvårdslagen reglerar förutom ovanstående mål och principer också bl.a. krav som ställs på hälso- och sjukvården, landstingens och kommunernas ansvar, gemensamma bestämmelser om forskning och frågor om ledning och kvalitetssäkring inom hälso- och sjukvården. Utöver hälso- och sjukvårdslagen fann Avregleringsutredningen 34 lagar, 24 förordningar, 185 myndighetsregler från Socialstyrelsen och Riksförsäkringsverket samt 33 allmänna råd från Socialstyrelsen.<sup>23</sup>

### ***... inom socialtjänsten, handikappomsorgen och äldreomsorgen***

Socialtjänstlagen (2001:453) reglerar ett antal områden där kommuner har ett huvudmannansvar, däribland individ- och familjeomsorg, äldreomsorg, handikappomsorg, familjerådgivning och öppenvård av missbrukare och ungdomar. De två första områdena är mest omfattande.<sup>24</sup>

Socialtjänstlagen innehåller bl.a. bestämmelser om socialtjänstens mål, kommunernas ansvar, vad som avses med socialtjänst, rätten till bistånd och liknande. Socialtjänstens mål är enligt 1 kap. 1 § att ”på demokratins och solidaritetens grund främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet”. I 8 kap. regleras kommunernas avgifter och minimibelopp för bidrag inom individ- och familjeomsorgen (socialbidrag).<sup>25</sup>

Handikappomsorgen regleras, förutom i socialtjänstlagen, bl.a. i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) samt förordningen (1993:1090), lagen (1993:388) om in-

<sup>23</sup> Hälso- och sjukvårdslagen (SFS 1982:763), SOU 1998:105.

<sup>24</sup> SOU 1998:105, skr. 2001/02:102, beslut i bet. 2001/02:FiU19, rskr. 2001/02:325.

<sup>25</sup> Socialtjänstlagen (SFS 2001:453).

förande av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS) samt förordningen (1993:1091) och lagen (1994:749) om Handikappombudsmannen. Avregleringsutredningen fann därutöver elva myndighetsregler från Socialstyrelsen och tre från Riksförsäkringsverket.<sup>26</sup>

I förslaget till en nationell handlingsplan för handikappolitiken angav regeringen tre handikappolitiska mål som skär över flera politikområden: en samhällsgemenskap med mångfald som grund, att samhället utformas så att människor med funktionshinder i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet och jämlikhet i levnadsvillkor för flickor och pojkar, kvinnor och män med funktionshinder.<sup>27</sup>

Insatser för äldre görs inom bl.a. socialtjänsten, hälso- och sjukvården, kultur- och fritidssektorn och transportsektorn. Äldreomsorgen regleras huvudsakligen i socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen. I 5 kap. 4–6 och 10 §§ socialtjänstlagen anges bl.a. att kommunens socialnämnd ska verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden.<sup>28</sup>

Regeringen föreslog 1998 att socialtjänstlagens bestämmelser om avgifter för bl.a. äldre- och handikappomsorg borde förtydligas när det gäller hur mycket pengar som ska förbehållas den enskilde. Motsvarande ändring när det gäller förbehållsbeloppet borde enligt regeringen göras i den bestämmelse i hälso- och sjukvårdslagen som reglerar avgiftsuttag.<sup>29</sup>

### ***... samt inom missbrukarvården och barn- och ungdomsvården***

Staten anger i 5 kap. 1 § socialtjänstlagen att kommunen (socialnämnden) bl.a. ska verka för att barn och ungdomar växer upp

---

<sup>26</sup> SOU 1998:105.

<sup>27</sup> Prop. 1999/2000:79, beslut i bet. 1999/2000:SoU14, rskr. 1999/2000:240.

<sup>28</sup> Prop. 2002/03:1, beslut i bet. 2002/03:SoU01, rskr. 2002/03:81, socialtjänstlagen (SFS 2001:453).

<sup>29</sup> Prop. 1997/98:113, beslut i bet. 1997/98:SoU24, rskr. 1997/98:307.

under trygga och goda förhållanden, att främja en allsidig personlighetsutveckling och att aktivt arbeta för att förebygga missbruk bland ungdomar. Socialnämnden ska enligt 2 kap. 7 § arbeta för att förebygga och motverka missbruk av alkohol och andra beroendeframkallande medel.<sup>30</sup>

Vård av ungdomar under 18 år utan samtycke, dvs. tvångsvård, regleras i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Beslut om vård med stöd av LVU lämnas enligt 4 § av länsrätten efter ansökan från kommunen (socialnämnden). Socialnämnden beslutar enligt 11 § hur vården ska ordnas och var den ska ske.<sup>31</sup>

Vård av missbrukare utan samtycke regleras i lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). Det är länsrätten som enligt 5 § beslutar om sådan vård, efter att socialnämnden genomfört en utredning och skickat en ansökan enligt 7–11 §§. Vården genomförs enligt 22 § på särskilda LVM-hem (staten) och den ska enligt 24 § inledas på sjukhus (landstingen).<sup>32</sup>

## **Det kommunala ansvaret**

### ***... inom hälso- och sjukvården***

Landstingen ska enligt 3 § hälso- och sjukvårdslagen erbjuda en god hälso- och sjukvård till dem som är bosatta inom landstinget samt till dem som är kvarskrivna enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) och stadigvarande vistas inom landstinget.<sup>33</sup>

Landstingen är alltså huvudmän för hälso- och sjukvården enligt hälso- och sjukvårdslagen. Enligt socialtjänstlagen är dock kommunerna huvudmän för hälso- och sjukvård dels för personer som bor i äldreboende, bostäder för funktionshindrade och liknande som anges i 5 kap. 5 och 7 §§ samt 7 kap. 1 §, dels i samband med dagverksamhet som omfattas av 3 kap. 6 §. En kom-

---

<sup>30</sup> Socialtjänstlagen (SFS 2001:453).

<sup>31</sup> Lagen med särskilda bestämmelser för vård av unga (SFS 1990:52).

<sup>32</sup> Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (SFS 1988:870).

<sup>33</sup> Hälso- och sjukvårdslagen (SFS 1982:763).

mun får även i övrigt erbjuda dem som vistas i kommunen hälso- och sjukvård i hemmet (s.k. hemsjukvård).<sup>34</sup>

Kommuner, landsting och frivilligorganisationer svarar för det huvudsakliga folkhälsoarbetet som grundar sig på bl.a. hälso- och sjukvårdslagen, socialtjänstlagen, smittskyddslagen, livsmedelslagen och plan- och bygglagen.<sup>35</sup>

### ***... inom socialtjänsten, handikappomsorgen och äldreomsorgen***

Kommunerna svarar enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen för socialtjänsten inom sitt område och har enligt 2 kap. 2 § det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver. Enligt 3 kap. 6 § ska kommunerna underlätta för den enskilde att bo hemma och ha kontakt med andra, t.ex. genom hemtjänst, dagverksamheter och liknande. Individ- och familjeomsorgen, som riktar sig till målgrupper som socialt utsatta barn och ungdomar, missbrukare och vuxna med behov för sin försörjning, är en stor del av kommunernas socialtjänst. Huvuddelen av detta är ekonomiskt bistånd, dvs. socialbidrag.<sup>36</sup>

I 4 kap. socialtjänstlagen behandlas rätten till bistånd. Enligt 1 § har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Vidare sägs där att den enskilde genom biståndet ska tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv. Beslut av socialnämnden som fattas med stöd av denna paragraf får överklagas genom förvaltningsbesvär till allmän förvaltningsdomstol.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> Hälso- och sjukvårdslagen (SFS 1982:763), socialtjänstlagen (SFS 2001:453).

<sup>35</sup> Prop. 2002/03:1, beslut i bet. 2002/03:SoU01, rskr. 2002/03:81.

<sup>36</sup> Socialtjänstlagen (SFS 2001:453), skr. 2001/02:102, beslut i bet. 2001/02:FiU19, rskr. 2001/02:325.

<sup>37</sup> Riksdagens revisorer (2001/02:15).



Äldreboende, boende för funktionshindrade eller hem för vård eller boende för ungdomar kan enligt 7 kap. socialtjänstlagen drivas av enskilda huvudmän. Dessa måste ha tillstånd av länsstyrelsen. Det gäller dock inte om kommunen enligt 2 kap. 5 § har slutit avtal med annan (enskild) om att tillhandahålla tjänster åt en annan kommun. Kommunerna svarar enligt 13 kap. 5 § för löpande tillsyn över enskild verksamhet, dvs. över enskilda som bedriver t.ex. äldreomsorg eller öppenvård av ungdomar och missbrukare.<sup>38</sup>

Huvudmannaskapet för familjerådgivning överfördes från landstingen till kommunerna 1995. Enligt 5 kap. 3 § socialtjänstlagen ska kommunerna se till att familjerådgivning, antingen genom kommunens försorg eller genom annan yrkesmässig rådgivare, erbjuds dem som begär det. Motiven bakom reformen var bl.a. att göra familjerådgivningen mer tillgänglig och att skapa lika möjligheter över landet att kunna söka rådgivning.<sup>39</sup>

När lagen om stöd och service till funktionshindrade, LSS, infördes 1994 som ett komplement till socialtjänstlagen, inleddes reformen med att överföra huvudmannaskapet för de olika insatserna från landstingen till kommunerna, med undantag för insatsen råd och stöd. Motiven för reformen var bl.a. att alla funktionshindrade skulle ha rätt till en god service och ett gott stöd oavsett var de bor samt att främja funktionshindrades jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet. Flertalet av dessa personer borde dock kunna få sitt behov av stöd och service tillgodosett inom ramen för åtgärder som regleras genom socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen.<sup>40</sup>

Kommunerna ansvarar för utredning, beslut och genomförande för de flesta insatserna enligt LSS, som brukar sägas vara en rättighetslag. Med detta avses att kommunerna är skyldiga att ge stöd och service till dem som begär det och uppfyller lagens krav. Avslag på sådan ansökan kan överklagas genom förvalt-

---

<sup>38</sup> Socialtjänstlagen (SFS 2001:453).

<sup>39</sup> Socialtjänstlagen (SFS 2001:453), skr. 2001/02:102, beslut i bet. 2001/02:FiU19, rskr. 2001/02:325.

<sup>40</sup> Prop. 1992/93:159, beslut i bet. 1992/93:SoU19, rskr. 1992/93:321.

ningsbesvär till allmän förvaltningsdomstol. Insatser är t.ex. personlig assistans, ledsagarservice, avlösarservice, korttidsboende eller boende med särskild service. När behovet av personlig assistans överstiger 20 timmar per vecka utgår assistansersättning, ett statligt bidrag inom socialförsäkringen som hanteras av försäkringskassorna.<sup>41</sup>

Landstingen ska enligt 3b § hälso- och sjukvårdslagen erbjuda dem som är bosatta i landstinget habilitering, rehabilitering och hjälpmedel. Detta gäller dock enligt 18b § inte i anslutning till de delar av hälso- och sjukvården där kommunerna är huvudmän (se ovan).<sup>42</sup>

Huvudmannaskapet för långvarig service samt vård och omsorg om äldre och handikappade överfördes från landstingen till kommunerna 1992. Motiven bakom den s.k. Ädelreformen var bl.a. att kommunerna genom det samlade huvudmannaskapet skulle få både ekonomiska och organisatoriska förutsättningar för att utveckla de övergripande målen om valfrihet, trygghet och integritet samt att skapa ett effektivare resursutnyttjande genom samordningsvinster. Reformen medförde att kommunerna fick ett lagreglerat ansvar för att inrätta boendeformer för service och vård (t.ex. sjukhem, ålderdomshem, servicehus, gruppboenden samt dagverksamheter för äldre och handikappade). Kommunerna fick också ett sjukvårdsansvar t.o.m. sjuksköterskenivå, ett betalningsansvar för medicinskt färdigbehandlade inom somatisk akutsjukvård och geriatrik samt ett ansvar för att tillgodose behoven av vissa hjälpmedel. Allt detta skulle göra det möjligt för kommunerna att utveckla en hemvård med en samlad social och medicinsk kompetens, vilket skulle minska behoven av slutenvård.<sup>43</sup>

Den s.k. psykiatrireformen 1995 innebar att huvudmannaskapet för viss verksamhet inom stöd och service till psykiskt störda för-

---

<sup>41</sup> SOU 2002:103.

<sup>42</sup> Hälso- och sjukvårdslagen (SFS 1982:763).

<sup>43</sup> Prop. 1990/91:14, beslut i bet. 1990/91:SoU09, rskr. 1990/91:97, Socialstyrelsen (1994:13), Riksrevisionsverket (2002:28). Se även Riksdagens revisorer (2001/02:15).

des från landstingen till kommunerna. Det övergripande motivet bakom reformen var att ge psykiskt störda personer en god och samverkande service och vård. Detta skulle uppnås med dels en tydligare uppgiftsfördelning mellan kommuner och sjukvårdshuvudmän där kommunerna fick ett samlat ansvar, dels en fördjupad samverkan mellan landstingens psykiatriska vård och kommunernas socialtjänst.<sup>44</sup>

Enligt RRV har Ädelreformen bidragit till att skapa en viss otydlighet. Det är t.ex. knappast möjligt för den enskilde medborgaren att i dag veta vilka insatser som grundas på socialtjänstlagen respektive hälso- och sjukvårdslagen, och därmed vilken huvudman som ansvarar för respektive åtgärder. RRV menar att eftersom kommunernas organisation för vård förstärkts under 1990-talet, främst genom huvudmannaskapsreformerna inom äldreomsorgen, handikappomsorgen och psykiatrin, bör kommunerna bli huvudmän även för primärvården. Förutom att ett samlat huvudmannaskap skulle ge mer samordnade och effektivare insatser skulle också ansvarsfördelningen bli tydligare liksom möjligheterna att påtala brister och utkräva ansvar.<sup>45</sup>

### ***... samt inom missbrukarvården och barn- och ungdomsvården***

Kommunerna är huvudmän för öppenvård av barn och ungdomar samt missbrukare. Familjehemsvård är den vanligaste insatsen utanför det egna hemmet, vid sidan av bl.a. kontaktpersoner och stöd till familjer. Därutöver finns hem för vård och boende (HVB-hem) och hem med särskild tillsyn (paragraf 12). HVB-hem kan ha offentliga (kommuner) eller enskilda huvudmän. Hem med särskild tillsyn är statliga och drivs av Statens institutionsstyrelse. Enligt RRV har utvecklingen under 1990-talet gått mot fler HVB-hem med enskilda huvudmän (82 procent i dag) och fler omhändertagna barn och unga. Det förekommer också att kommuner både driver HVB-hem och utövar tillsyn över enskilda HVB-hem. Denna utveckling bedöms ställa högre krav på en effektiv och fungerande tillsyn.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Prop. 1993/94:218, bet. 1993/94:SoU28, rskr. 1993/94:396.

<sup>45</sup> Riksrevisionsverket (2002:28).

<sup>46</sup> Riksrevisionsverket (2002:6).

## Statliga myndigheters ansvar

### *... inom hälso- och sjukvården*

Socialstyrelsen arbetar med uppföljning och utvärdering av reformer, lagstiftning och verksamheter som kommuner, landsting och enskilda huvudmän bedriver inom hälso- och sjukvården. Exempel på nationella instrument för uppföljning är

- *hälsodataregister* (patient-, cancer-, födelse- och missbildningsregister),
- *kvalitetsregister* (i samverkan med bl.a. Landstingsförbundet),
- *patient- och befolkningsenkäter* (ska spegla människors förväntningar på och erfarenheter av bemötandet i vården),
- *övriga enkäter* (t.ex. Svenskt Kvalitetsindex (SKI) och SCB:s Undersökningar av Levnadsförhållanden (ULF)) samt
- *databaser* (hos t.ex. Hälso- och Sjukvårdens Ansvarsnämnd, patientnämnderna, patientskadeförsäkringen och i Socialstyrelsens RiskDataBas).

Socialstyrelsen fick 2001 i uppdrag att, i samverkan med Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet, förbättra informationsförsörjningen och verksamhetsuppföljningen inom hälso- och sjukvården. Avsikten är att huvudmän och andra vårdgivare ska tillämpa en ny gemensam verksamhetsuppföljning 2004, med bl.a. enhetliga begrepp och behovs- och kvalitetsindikatorer.<sup>47</sup>

Socialstyrelsens tillsynsansvar utgår från hälso- och sjukvårdslagen, delar av socialtjänstlagen, lagen om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område samt miljöbalken. Socialstyrelsen har *direkttillsyn* över hälso- och sjukvården inklusive psykiatri och hälso- och sjukvård för äldre samt *övergripande tillsyn* över socialtjänst, LSS-verksamhet, äldreomsorg och hälsoskydd. Socialstyrelsen utövar dels *individtillsyn* (över hälso- och sjukvårdspersonalen kopplat till att myndigheten utfärdar behöri-

---

<sup>47</sup> Socialstyrelsen, [www.sos.se](http://www.sos.se), Socialstyrelsen (2001). Mer information finns i Socialstyrelsen (2003), prop. 1999/2000:149, beslut i bet. 2000/01:SoU5, rskr. 2000/01:53.

hetsbevis för vårdyrken), dels *verksamhetstillsyn* (över vårdgivarnas och huvudmännens verksamheter). Tillsynen bedrivs dels utifrån förhållanden som anmäls till Socialstyrelsen, t.ex. genom ”Lex Maria”, dels utifrån egna initiativ där vissa vårdområden har valts ut. Tillsynen sker allt oftare genom projekt där de regionala tillsynsenheterna t.ex. besöker ett stort antal vårdenheter för att granska hur de nationella riktlinjerna för diabetes tillämpas i primärvården och äldreomsorgen.<sup>48</sup>

Socialstyrelsen har ytterst befogenhet – och skyldighet – att vidta åtgärder mot personal eller vårdgivare som begått fel, t.ex. genom att yrka disciplinär påföljd, återkalla legitimation eller utverka vitesföreläggande eller förbud mot att bedriva verksamhet. Den sistnämnda åtgärden har dock aldrig använts. Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd ansvarar sedan 1980 för att pröva yrkanden och anmälningar samt vidta disciplinära åtgärder inom hälso- och sjukvården. Socialstyrelsens normerande verksamhet sker i huvudsak genom regelgivning, som delas in i följande typer:

- *Regler och rättstillämpning* (tvingande föreskrifter och bindande regler samt allmänna råd),
- *Rekommendationer* (riktlinjer, kompetensbeskrivningar m.m.),
- *Övriga ställningstaganden* (utvärderingar, uppföljningar, generell återföring från tillsyn) och
- *Förmedling av kunskap och information* (bl.a. kunskapsöversikter, expertunderlag, projektredovisningar, olika slags statistik).<sup>49</sup>

### **... inom socialtjänsten, handikappomsorgen och äldreomsorgen**

De allmänna förvaltningsdomstolarna (länsrätter, kammarrätter och regeringsrätten) har uppgifter inom flera av verksamheterna inom utgiftsområde 9 och till viss del inom utgiftsområde 16.

---

<sup>48</sup> Socialstyrelsen, [www.sos.se](http://www.sos.se). Lex Maria syftar på anmälningskyldighet enligt 5 § lagen om tillsyn över hälso- och sjukvården (SFS 1996:786).

<sup>49</sup> Socialstyrelsen (2001).

Socialstyrelsen utövar enligt 13 kap. 1 § socialtjänstlagen tillsyn över socialtjänsten i landet och ska följa och vidareutveckla den, inklusive äldreomsorgen och handikappomsorgen. Ett område där Socialstyrelsen har utarbetat föreskrifter och allmänna råd samt rutiner för uppföljning är kvalitetsarbetet inom socialtjänsten, som enligt ett tillägg i socialtjänstlagen ska utvecklas systematiskt. Socialstyrelsens mål för socialtjänstpolitiken är enligt regleringsbrevet för 2003 att ”*stärka förmågan och möjligheten till social delaktighet för ekonomiskt och socialt utsatta personer samt stärka skyddet för utsatta barn*”. Länsstyrelserna och Statens institutionsstyrelse ska också bidra till att nå målet.<sup>50</sup>

Länsstyrelserna har enligt 13 kap. 2 § socialtjänstlagen tillsyn över den socialtjänst som kommunerna inom länet svarar för samt över sådan enskild verksamhet som kräver tillstånd och verksamhet som kommunen genom avtal överlämnat till enskilda huvudmän. I detta ingår äldreomsorg och handikappomsorg. Enligt regleringsbrevet för 2003 ska länsstyrelserna bl.a. ”*tillse att socialtjänstens arbete bedrivs målinriktat, lagenligt och med god kvalitet*”.<sup>51</sup> Andra statliga myndigheter inom området är Handikappombudsmannen, Riksförsäkringsverket och Statens institut för särskilt utbildningsstöd som bidrar genom att arbeta mot sina respektive mål.

RRV konstaterade i en rapport att det delade tillsynsansvaret inom äldreomsorgen kan försvåra för medborgarna att veta till vilken tillsynsmyndighet man ska vända sig med klagomål. RRV efterlyste därför ett mer genomskinligt system med tydligare ansvarsfördelning inom tillsynen av äldreomsorgen.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Socialtjänstlagen (SFS 2001:453), skr. 2001/02:102, beslut i bet. 2001/02:FiU19, rskr. 2001/02:325, Socialstyrelsen, *Regleringsbrev för 2003*.

<sup>51</sup> Socialtjänstlagen (SFS 2001:453), Länsstyrelserna, *Regleringsbrev för 2003*.

<sup>52</sup> Riksrevisionsverket (2002:28).

### **... samt inom missbrukarvården och barn- och ungdomsvården**

Statens institutionsstyrelse är central förvaltningsmyndighet för institutioner avsedda för ungdomsvård och särskild ungdomsvård samt för vård av missbrukare. Myndigheten har till uppgift att vårda ungdomar i åldern 12–21 år av sociala skäl och vuxna missbrukare. Det finns totalt 48 institutioner, varav 34 för ungdomsvård och 14 LVM-hem för missbrukare. Båda verksamheterna bedrivs i nära samverkan med kommunernas socialtjänst. Institutionsstyrelsens verksamhet styrs bl.a. av LVM (1988:870), LVU (1990:52) och lagen om verkställighet av sluten ungdomsvård, LSU, (1998:603). Det sistnämnda är en frihetsberövande påföljd som ungdomar i åldern 15–17 år kan dömas till i stället för fängelse.<sup>53</sup>

Statens institutionsstyrelse bildades 1993. Dessförinnan bedrevs verksamheten av kommuner och landsting samt kommunalförbund. I dag finansieras ca 40 procent av myndighetens verksamhet med anslag och 60 procent med behandlingsavgifter från kommunerna. Motiven för huvudmannaskapsreformen var bl.a. att ge mer adekvat vård till utsatta grupper och att skapa en bättre överblick över vården. Institutionerna är självständiga enheter som styrs genom mål- och resultatstyrning.<sup>54</sup>

Statens institutionsstyrelse har som mål inom socialtjänstpolitiken att ”*stärka förmågan och möjligheten till social delaktighet för ekonomiskt och socialt utsatta personer samt stärka skyddet för utsatta barn*”. Socialstyrelsen och länsstyrelserna ska också bidra till att nå målet. Den statligt bedrivna ungdoms- och missbrukarvården ska leda till att ungdomar och missbrukare står bättre rustade att leva ett liv utan missbruk och kriminalitet. Enligt 2 § i instruktionen ska Statens institutionsstyrelse utöva tillsyn över särskilda ungdomshem och LVM-hem.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> Förordningen med instruktion för Statens institutionsstyrelse (SFS 1996:610), Statens institutionsstyrelse, [www.stat-inst.se](http://www.stat-inst.se).

<sup>54</sup> Statens institutionsstyrelse, [www.stat-inst.se](http://www.stat-inst.se), Riksdagens revisorer (2002/03:1).

<sup>55</sup> Förordningen med instruktion för Statens institutionsstyrelse (SFS 1996:610), Statens institutionsstyrelse, *Regleringsbrev för 2003*.

Statens institutionsstyrelse planerar och bedriver verksamhet samt utövar tillsyn över samma verksamhet. Riksdagens revisorer menade i en rapport att detta kan medföra trovärdighetsproblem för tillsynen. Revisorerna ansåg också att det inom institutionsvården saknas konkreta mål och kriterier för när målen anses vara uppfyllda, och att det därmed inte heller finns någon fungerande uppföljning.<sup>56</sup>

När det gäller HVB-hemmen är det länsstyrelserna som inom respektive län utövar tillsyn enligt socialtjänstlagen. Det är också länsstyrelserna som beviljar tillstånd för och utövar tillsyn över HVB-vård med enskilda huvudmän. RRV identifierade i en rapport brister i länsstyrelsernas tillsyn och konstaterade bl.a. att gränsen mellan kommunernas och länsstyrelsernas tillsynsansvar måste förtydligas samt att kommuner kan ha både verksamhetsansvar för egna hem och tillsynsansvar över enskilda hem.<sup>57</sup>

### **Erfarenheter från övriga nordiska länder**

Det är i sammanhanget relevant att översiktligt beskriva hur uppgifts- och ansvarsfördelningen inom hälso- och sjukvård samt social omsorg ser ut i våra nordiska grannländer.

#### ***Finland***

I Finland ansvarar kommunerna för hälso- och sjukvård (primärvård, tandvård, skolhälsovård, sjuktransporter) och som i Sverige för socialtjänst (omsorg om barn, äldre, handikappade), missbrukarvård samt utkomststöd (socialbidrag). Kommunerna i Finland utför alltså i princip det som våra landsting gör inom hälso- och sjukvården. Finland har ingen regional självstyrelsenivå motsvarande våra landsting. I stället finns en indirekt vald regional nivå, genom 270 samkommuner, som ansvarar för verksamheter där de 432 kommunernas befolkningsunderlag är för litet. Samkommunerna ansvarar bl.a. för specialistsjukvården.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> Riksdagens revisorer (2002/03:1).

<sup>57</sup> Riksrevisionsverket (2002:6).

<sup>58</sup> Statskontoret (2002:22).



## **Norge**

I Norge ansvarar de 435 kommunerna för socialtjänst och, till skillnad från Sverige, för stora delar av primärvården (läkarvård och sjukgymnastik). De 19 fylkeskommunerna (motsvarande våra landsting) har länge haft ansvar för sjukhusvård, rehabilitering, ambulansverksamhet och psykiatri. Den första januari 2002 övertog dock staten ansvaret för dessa verksamheter och specialistsjukvården är organiserad i 5 sjukvårdsregioner som vardera utgör ett helstatligt bolag. Motiven för denna reform var bl.a. att tydliggöra ansvarsfördelningen och att skapa likvärdig vård och service i hela Norge.<sup>59</sup>

## **Danmark**

De 275 danska kommunerna svarar för socialtjänsten, den grundläggande utbildningen (folkskolan) samt för distriktssköterskeorganisationen, hemsjukvården, skolhälsovården, tandvården för barn och ungdomar samt för driften av vårdhem för äldre. De 14 amtskommunerna (motsvarande våra landsting) ansvarar för huvuddelen av den öppna hälso- och sjukvården samt för sjukhusvården och offentliga gymnasier. Att en huvudman har ansvaret för en verksamhet betyder i detta sammanhang skyldighet att finansiera och planera för verksamheten. I många fall ligger själva utförandet på andra aktörer, bl.a. i stor utsträckning inom utbildningsområdet och den öppna hälso- och sjukvården.

En väsentlig skillnad mellan Danmark och övriga nordiska länder är att kommunerna och i viss utsträckning amten svarar för socialförsäkringen. Arbetslöshetsersättning och ersättningen vid arbetsskador administreras av andra organ. Kommunerna har således ansvaret inte bara för socialbidrag utan också för administrationen av bl.a. sjukpenning samt folkpensioner och förtidspensioner. Amtskommunerna ansvarar för administrationen av bl.a. ersättningen för allmän- eller specialistsjukvård, tandvård för vuxna och medicin. Kommunerna och amten får särskilda statsbidrag som täcker hela eller delar av kostnaderna för dessa verksamheter.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Statskontoret (2002:22), Helsedepartementet, <http://odin.dep.no/hd/norsk/index-b-n-a.html>.

<sup>60</sup> Hemsidan [www.denmark.dk](http://www.denmark.dk), Statskontoret (2002:22).

## **Samverkansformer**

Det finns ett stort antal former för samverkan mellan stat, kommuner och landsting i verksamheter som ingår i utgiftsområde 9. Vi beskriver översiktligt några exempel i det följande.

### ***Allmänt om samverkansformer***

Det finns omkring 450 samverkanskonstellationer i Svenska Kommunförbundets och Landstingsförbundets samverkansdatabas. De vanligaste områdena för samverkan inom socialtjänst och äldreomsorg med 95 inrapporterade exempel. Huvuddelen av samverkan mellan kommuner och landsting sker i löst reglerade former som t.ex. nätverk eller tidsbegränsade projekt. Kommunalförbund, som är ett offentlighetsrättsligt reglerat samarbetsorgan, står i dag för omkring 6 procent av samverkansformerna.<sup>61</sup>

### ***Försöksverksamhet med kommunal primärvård***

I samband med Ädelreformen inleddes en försöksverksamhet med kommunal primärvård i sju kommuner och sju landsting 1992–1998, där huvudmannaskapet för primärvården fördes till kommunerna. Motiven bakom detta var främst att skapa bättre samverkan mellan hälso- och sjukvård samt socialtjänst. Detta för att underlätta helhetsbedömningar som i sin tur skulle bidra till en bättre hälsa och ett aktivare liv för hela befolkningen samt minska belastningen på samhällsekonomin. Socialstyrelsen noterade att försöket inte haft några tydliga effekter och att enbart huvudmannaskapsreformen inte tycktes räcka för att minska kostnaderna för primärvården eller annan lokal samhällsservice. Däremot hade kommunerna utvecklat en väl fungerande organisation för hemtjänst och hemsjukvård.<sup>62</sup>

## **SOCSAM**

Försöksverksamheten SOCSAM var ursprungligen tidsbegränsad till åren 1994–1997 men har i omgångar förlängts till och med utgången av 2003. I dagsläget pågår försöken i sex kommuner; Stenungsund, Grästorp, Finspång, Laholm, Haninge och stads-

---

<sup>61</sup> Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet (2002b), [www.komstat.svekom.se](http://www.komstat.svekom.se). Siffrorna är ungefärliga eftersom mörkertalet bedöms vara stort.

<sup>62</sup> Socialstyrelsen (1998:5).

delen Hisingen i Göteborg. Syftet är att pröva om en samordning av resurserna från socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst ger dels välfärdsvinster för enskilda, dels samhälls-ekonomiska vinster.<sup>63</sup>

Enligt 2 § i lagen som reglerar SOCSAM får en försäkringskassa, ett landsting och en eller flera kommuner bilda ett beställarförbund (dvs. ett nytt gemensamt politiskt organ) och bedriva försöksverksamhet. Verksamheten kan också bedrivas genom ett kommunalförbund där det landsting eller de kommuner som ingår ska vara medlemmar. Kommunalförbundet kan träffa avtal om samverkan med försäkringskassan. De aktörer som deltar i försöksverksamheten ska skriftligen avtala om hur samordningen ska utformas.<sup>64</sup>

### **FINSAM**

Försöket med finansiell samordning (FINSAM) mellan socialförsäkring och hälso- och sjukvård pågick 1993–1997. Landsting och försäkringskassor samt kommuner från Gotlands, Gävleborgs, Malmöhus, Södermanlands och Västmanlands län deltog. Motiven för försöket var att utnyttja de gemensamma resurserna effektivare och att förbättra servicen till medborgarna. FINSAM reglerades genom samverkansavtal mellan sjukvårdshuvudman och försäkringskassa. Övriga bestämmelser reglerades i en särskild lag.<sup>65</sup>

### **Övrig samverkan**

På uppmaning av riksdagen lämnade regeringen förslag om att möjliggöra en permanent och rikstäckande finansiell samordning som omfattar socialförsäkring, hälso- och sjukvård, socialtjänst och arbetsmarknadsmyndigheterna. Förslaget, som utgår från lagen som reglerar SOCSAM, remissbehandlas för närvarande och föreslås träda i kraft den första januari 2004.<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen (2001:1).

<sup>64</sup> Lagen om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst (SFS 1994:566).

<sup>65</sup> Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen (1997:1), lagen om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring och hälso- och sjukvård (SFS 1992:863).

<sup>66</sup> Ds 2003:2.

I en proposition om regional utveckling hösten 2001 föreslog regeringen ett särskilt statsbidrag för att främja samverkan mellan kommuner och mellan landsting med befolkningsminskning. Bidraget delas för närvarande ut t.o.m. 2004. Genom beslut 2002 och 2003 beviljade regeringen totalt 75 miljoner kronor, varav drygt 18 miljoner kronor gick till 30 projekt inom socialtjänst och hälso- och sjukvård.<sup>67</sup>

### **Intäkter och kostnader**

Kommunernas kostnader för vård och omsorg, dvs. omsorg om äldre och funktionshindrade samt individ- och familjeomsorg, var omkring 126 miljarder kronor 2001. Kostnaderna ökade mest inom omsorgen om äldre och funktionshindrade. Landstingens kostnader för hälso- och sjukvården (som definieras i undergrupperna primärvård, specialiserad somatisk vård, specialiserad psykiatrisk vård, tandvård och övrig hälso- och sjukvård) var drygt 144 miljarder kronor under 2001.<sup>68</sup>

Utgiftsmässigt ur statens synvinkel är hälso- och sjukvården det största politikområdet följt av handikappolitiken. Dessa står för drygt 31 av 33 miljarder kronor i statsbudgeten för 2003. Statsbidrag till kommunal sektor lämnas främst från utgiftsområde 25, Allmänna bidrag till kommuner.<sup>69</sup>

Hälso- och sjukvården i Sverige finansierades under 2001 till mellan 80 och 85 procent med landstings- och kommunalskatter. Den offentligt finansierade delen av hälso- och sjukvården minskade dock kontinuerligt under 1990-talet, bl.a. genom ökade egenavgifter. Under 1999 betalade patienterna 60 procent av de totala kostnaderna för tandvården genom egenavgifter. Motsvarande siffra på läkemedelssidan var knappt 23 procent. Andelen av BNP som används för hälso- och sjukvård har minskat sedan början av 1990-talet. Det beror till stor del på Ädelreformen. I fasta priser har kostnaderna för hälso- och sjukvården varit i stort

---

<sup>67</sup> Regeringsbeslut 2002-09-05 och 2003-01-09.

<sup>68</sup> Statistiska centralbyrån (2002).

<sup>69</sup> Prop. 2002/03:1, beslut i bet. 2002/03:SoU01, rskr. 2002/03:81.

sett desamma. Skillnaden mellan landstingens kostnader är dock stor.<sup>70</sup>

Statskontoret har i en rapport visat att det 2001 utgick verksamhetsanknutna statsbidrag till kommuner och landsting från 16 anslag inom utgiftsområde 9. Det gäller bl.a. bidrag för läkemedelsförmånen och ersättning enligt Dagmaröverenskommelserna samt stöd till handikappåtgärder. Sex av dessa anslag har tillkommit under 1990-talet. Det gäller bl.a. utveckling av socialtjänsten, alkohol- och narkotikapolitiska åtgärder, särskilda satsningar inom äldreomsorgen och bidrag till åtgärder för hemlösa.<sup>71</sup>

### **3.2 Utgiftsområde 16, Utbildning och universitetsforskning**

Utgiftsområde 16 omfattar politikområdena Storstadspolitik, Utbildningspolitik och Forskningspolitik. Högre utbildning och forskning behandlar vi enbart med avseende på samverkan mellan stat, kommuner och landsting.

#### **Bakgrund**

Ansvaret för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg fördes från Socialdepartementet till Utbildningsdepartementet 1996. Ett år senare föreslog regeringen att förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg skulle överföras från socialtjänstlagen till skollagen. Sexårsverksamheten, som bedrevs inom ramen för förskolan enligt socialtjänstlagen, skulle bilda en egen skolform inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom med benämningen förskoleklass. Regeringen föreslog också att kommunerna skulle ha hand om tillståndsgivningen för att bedriva förskola, förskoleklass, integrerad skolbarnomsorg eller fritidshem i enskild regi. Motiven bakom dessa förändringar var bl.a. att en likvärdig utbildning med hög kvalitet är ett nationellt intresse, och att grunden till livslångt lärande läggs i förskolan.<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> Socialstyrelsen (2001).

<sup>71</sup> Statskontoret (2003:5).

<sup>72</sup> Prop. 1997/98:6, beslut i bet. 1997/98:UbU05, rskr. 1997/98:107.

Utvecklingen mot decentralisering och avreglering inom skolan inleddes i mitten av 1970-talet. En hållpunkt var i slutet av 1980-talet när regeringen föreslog att staten skulle ha ett övergripande ansvar för att garantera en likvärdig utbildning i hela landet, medan kommunerna skulle få ett utökat ansvar för att organisera och genomföra skolverksamheten. Denna skulle övergå från regelstyrning till målstyrning, dvs. färre regler och tydligare mål. Riksdagen ställde sig bakom regeringens förslag.<sup>73</sup>

Regeringen återkom 1990 med mer konkreta förslag om att skolverksamheten skulle styras av nationella mål formulerade av riksdag och regering, och att kommunerna inom ramen för dessa mål skulle ansvara för genomförande av verksamheten. Motiven var dels att möta medborgarnas krav på en förbättrad skolverksamhet genom att föra ansvaret neråt till lärare och skolledare, dels att beslutanderätten måste ligga så nära verksamheten som möjligt. Den nationella likvärdigheten i det nya, mål- och resultatorienterade skolsystemet skulle garanteras med tre huvudsakliga medel:

- ett specialdestinerat sektorsbidrag till primärkommuner för grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna,
- uppföljning, utvärdering och statlig tillsyn samt
- statlig lärarutbildning och visst stöd för fortbildning av skolpersonal.

Riksdagen ställde sig bakom regeringens förslag.<sup>74</sup> Som en följd av detta lades Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna ner och ersattes av Skolverket 1991.

## **Nationella mål och regleringar**

### ***... inom barnomsorgen***

Barnpolitiken är inget sakpolitiskt område utan mer ett förhållningssätt som skär över flera politikområden, bl.a. utbildning,

---

<sup>73</sup> Prop. 1988/89:4, beslut i bet. 1988/89:UbU7, rskr. 1988/89:95.

<sup>74</sup> Prop. 1990/91:18, beslut i bet. 1990/91:UbU4, rskr. 1990/91:76.

kultur, idrott, socialtjänst och hälso- och sjukvård. De nationella målen och regleringarna av barnomsorgen behandlas nedan i avsnitten om skolan. I mars 2002 nämndes barnpolitik för första gången som ett nytt politikområde. Barnpolitiken har vuxit fram utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter, den s.k. barnkonventionen. Regeringen ratificerade barnkonventionen 1990 och återkom 1998 med en strategi för att förverkliga konventionen i Sverige. Barnpolitikens mål är att *”alla barn skall växa upp under goda och trygga förhållanden”*. Målet, som ska konkretiseras inom andra politikområden, håller nu på att omformas för att bättre återspegla barnkonventionens budskap.<sup>75</sup>

En del av den nationella regleringen av barnomsorgen sker inom politikområdet Ekonomisk familjepolitik. Den ekonomiska familjepolitikens mål är att *”minska de ekonomiska skillnaderna mellan familjer med och utan barn inom ramen för den generella välfärden”*. Regeringen har under senare år föreslagit flera insatser som har med barnomsorgen att göra, t.ex. maxtaxan inom förskoleverksamheten och skolbarnomsorgen som trädde i kraft i januari 2002, att barn till arbetslösa eller föräldralediga föräldrar från den första juli 2001 har rätt till kommunal barnomsorg minst tre timmar per dag eller 15 timmar per vecka samt att barn i åldrarna fyra till fem år har rätt till avgiftsfri förskola högst 525 timmar per år från och med 2003.<sup>76</sup>

Genom maxtaxan reglerar staten vilka avgifter kommunen kan ta ut från föräldrar som har sina barn i förskoleverksamhet och/eller skolbarnsomsorg. Det är frivilligt för en kommun att införa maxtaxa, men en kommun som ansluter sig till systemet med maxtaxa har rätt till ett statsbidrag som ska ersätta kommunen för det inkomstbortfall som införandet av maxtaxan innebär. Kommuner med maxtaxa kan också ansöka om ett särskilt statsbidrag för kvalitetssäkrande åtgärder.<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> Skr. 2001/02:166, beslut i bet. 2001/02:SoU23, rskr. 2001/02:309.

<sup>76</sup> Prop. 2002/03:1, beslut i bet. 2002/03:SoU01, rskr. 2002/03:81.

<sup>77</sup> Skolverket, [www.skolverket.se](http://www.skolverket.se). Statsbidragen regleras i förordningarna om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskoleverksamhet och skolbarnomsorg (SFS 2001:160) och om statsbidrag för kvali-

### **... och inom grundskolan, gymnasieskolan och vuxen- utbildningen**

Skollagen innehåller de allmänna principerna för utbildning. I 1 kap. 2 § står det att: ”*Alla barn och ungdomar skall, oberoende av kön, geografisk hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Utbildningen skall inom varje skolform vara likvärdig, varhelst den anordnas i landet*”. Staten ställer i 2 kap. fyra krav på den kommunala organisationen och styrningen för att uppnå en nationellt likvärdig utbildning:

- 1 § *Varje kommun och landsting skall som styrelse för sitt offentliga skolväsende utse en eller flera nämnder.*
- 2 § *För ledningen av utbildningen i skolorna skall det finnas rektorer. Rektorn skall hålla sig förtrogen med det dagliga arbetet i skolan. Det åligger rektorn att särskilt verka för att utbildningen utvecklas.*
- 7 § *Varje kommun och landsting skall se till att kompetensutveckling anordnas för den personal som har hand om utbildningen. Kommuner och landsting skall vinnlägga sig om en planering av personalens kompetensutveckling.*
- 8 § *I alla kommuner skall det finnas en av kommunfullmäktige antagen skolplan som visar hur kommunens skolväsende skall gestaltas och utvecklas. Av skolplanen skall särskilt framgå de åtgärder som kommunen avser vidta för att uppnå de nationella mål som har satts upp för skolan.<sup>78</sup>*

*Läroplanerna* som gäller för förskolan (Lpfö 98), den obligatoriska skolan, förskoleklassen och fritidshemmet (Lpo 94) och de frivilliga skolformerna (Lpf 94) innehåller ett antal huvudområden vardera med tillhörande mål och riktlinjer. I Lpo 94 anges t.ex. för varje huvudområde ett antal mål att sträva mot (inriktning och avsedd kvalitetsutveckling) följda av riktlinjer och ett antal mål att uppnå (krav på vad eleverna minst ska ha uppnått när de lämnat skolan). Innebörden av skolans, elevernas och rektors ansvar anges också. *Kursplanerna* är avsedda som komplement till läroplanerna. I kursplanerna anges målen för undervisningen i varje enskilt ämne. Regeringen fastställer *programmål* för varje nationellt program i gymnasieskolan. Här

---

tettsäkrande åtgärder inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg till kommuner som tillämpar maxtaxa (SFS 2001:161).

<sup>78</sup> Skollagen (SFS 1985:1100).



finns en koppling till barnpolitiken genom att FN:s barnkonvention är ett av flera grunddokument för läroplaner och kursplaner.<sup>79</sup>

Enligt Lpo 94 ska skolorna bl.a. sträva efter att varje elev befäster en vana att självständigt formulera ståndpunkter grundade på såväl kunskaper som förnuftsmässiga som etiska överväganden, samt lär sig arbeta självständigt och tillsammans med andra. Målen som ska uppnås ska kunna följas upp för att skolan, kommunen eller staten ska kunna säkerställa att skollagens krav på likvärdighet är uppfyllt. Skolorna ansvarar för att varje elev efter genomgången grundskola bl.a. behärskar grundläggande matematiskt tänkande och kan tillämpa det i vardagslivet, behärskar svenska språket och kan lyssna och läsa aktivt och uttrycka tankar och idéer i tal och skrift.<sup>80</sup>

Vid sidan av skollagen regleras skolverksamheten bl.a. genom studiestödslagen (1999:1395), förordningen (2002:1160) med instruktion för Statens skolverk och förordningen (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet. Avregleringsutredningen fann i sin genomgång 1998 totalt 125 regler, varav 71 förordningar och 44 myndighetsregler, som berörde kommuner och landsting inom skolverksamheten.<sup>81</sup>

Skollagen är en ramlag och varje skolform har sin specifika reglering som preciserar skollagen genom att ange bestämmelser bl.a. för respektive skolforms organisation och innehåll, stödinsatser, vilka skyldigheter och rättigheter som eleverna har samt former för samverkan. Det finns t.ex. en grundskoleförordning (1994:1194), en gymnasieförordning (1992:394) och en särskoleförordning (1995:206). Läroplanerna för förskolan, den obligatoriska skolan, förskoleklassen och fritidshemmet samt de fri-

---

<sup>79</sup> Skolverket, [www.skolverket.se](http://www.skolverket.se), Socialdepartementet, <http://social.regeringen.se>.

<sup>80</sup> *Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet.*

<sup>81</sup> SOU 1998:105.

villiga skolformerna är också förordningar som Skolverket beslutar om efter subdelegation från regeringen.<sup>82</sup>

Skollagskommittén lämnade i december 2002 förslag till en ny skollag. Utgångspunkten har varit att skapa likartade bestämmelser för all utbildning, från förskola till vuxenutbildning. En ny skollag ska bl.a. främja tydliga ansvarsförhållanden mellan huvudmän och profession samt skärpt tillsyn och sanktioner. Skollagen remissbehandlas för närvarande och remisstiden har nyligen förlängts till den 15 september 2003.<sup>83</sup>

## **Det kommunala ansvaret**

### ***... inom barnomsorgen***

Kommunerna är enligt 1 kap. 4 § skollagen huvudmän för förskola och förskoleklass. Det framgår av 2a kap. 1 § att kommunerna svarar för att barn som är bosatta i Sverige och som stadigvarande vistas i kommunen erbjuds förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Verksamheterna kan också anordnas av enskilda. Förskoleverksamhet vänder sig till barn som inte går i skolan medan skolbarnsomsorgen avser barn till och med tolv års ålder som går i skolan. Förskoleverksamhet bedrivs genom förskola, familjedaghem och öppen förskola. Skolbarnsomsorg omfattar fritidshem, familjedaghem och öppen fritidsverksamhet för barn mellan tio och tolv år.<sup>84</sup>

Under 1990-talet har andelen barnomsorg som bedrivs i enskild regi ökat i omfattning, framför allt i storstäderna och i förortskommuner. Förskolan har högst andel barn i enskild regi. I takt med att förskolan byggts ut har antalet öppna förskolor minskat. Den öppna fritidsverksamheten har minskat under 1990-talet, men de två senaste åren har trenden vänt uppåt igen. Det krävs tillstånd för att bedriva barnomsorg (förskola eller fritidshem) i enskild regi. Det är kommunen där verksamheten bedrivs som beviljar tillstånd och som utövar tillsyn över verksamheten.<sup>85</sup>

---

<sup>82</sup> Skolverket, [www.skolverket.se](http://www.skolverket.se), SOU 1998:105 och Skolverket (1997).

<sup>83</sup> SOU 2002:121, Utbildningsdepartementet, <http://utbildning.regeringen.se>.

<sup>84</sup> Skollagen (SFS 1985:1100).

<sup>85</sup> Svenska Kommunförbundet (2002), Skolverket, [www.skolverket.se](http://www.skolverket.se).

Regeringen aviserade nyligen ett initiativ till att införa en skyldighet för kommunerna att upprätta en kvalitetsredovisning för förskoleverksamheten och skolbarnomsorgen. Detta finns redan inom bl.a. skolområdet.<sup>86</sup>

### **... och inom grundskolan, gymnasieskolan och vuxenutbildningen**

Enligt skollagen är kommuner och landsting huvudmän för gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning (komvux). Kommuner är huvudmän för grundskola, särskola, gymnasiesärskola och svenskundervisning för invandrare (sfi). Enligt 1 kap. 12 § ansvarar huvudmännen för att utbildningen genomförs i enlighet med skollagen och bestämmelser som kan finnas i andra lagar eller förordningar. Kommuner, och i några fall landsting, ansvarar för att verksamheten uppfyller nationellt fastställda mål och genomförs enligt lagar och riktlinjer som staten fastställer. Det sistnämnda omfattar alltså även ett tillsynsansvar för huvudmännen, både för verksamhetens laglighet och lämplighet.<sup>87</sup>

Varje enskild skola har ett ansvar för att uppnå de nationella målen. *Skolplaner* och *arbetsplaner* är viktiga styrdokument i kommunerna respektive de enskilda skolorna. Skolplanen ska bygga på skollagen och de nationellt formulerade läroplanerna och kursplanerna. Den ska inte innehålla några kommunala mål men det ska framgå hur kommunen ska arbeta för att uppnå de nationella målen för skolan. Rektor ansvarar för att det på skolan finns en arbetsplan som utifrån de nationella dokumenten läroplaner och kursplaner samt kommunens skolplan beskriver skolans verksamhetsplanering. Rektor ansvarar alltså för hur verksamheten är organiserad och hur resurserna används samt för uppföljning och utvärdering av skolans verksamhet.<sup>88</sup>

Regeringen betonade i maj 2002 vikten av att all verksamhetsutveckling inom utbildningsområdet stöds av ett systematiskt kvalitetsarbete. Samtidigt föreslog regeringen bl.a. att kraven på skol-

---

<sup>86</sup> Prop. 2002/03:1, beslut i bet. 2002/03:UbU01, rskr. 2002/03:62.

<sup>87</sup> Skollagen (SFS 1985:1100), Skolverket (1997).

<sup>88</sup> Skolverket, [www.skolverket.se](http://www.skolverket.se), Skolverket (1997), skollagen (SFS 1985:1100). Se även Riksdagens revisorer (2002/03:RR3).

plan och arbetsplan tas bort när skollagen revideras och att kvalitetsarbetet i stället fokuseras på den kvalitetsredovisning som varje skola och kommun ska upprätta sedan 1997. Skolverket föreslogs utveckla kvalitetsföreskrifter. Andra frågor som lyftes fram var elevernas rättigheter i skolan och att informationen till både elever och föräldrar om elevernas studieutveckling måste förbättras.<sup>89</sup>

I februari 2001 föreslog regeringen att kommunerna inte bara skulle vara utbildningsanordnare utan också samordnare av informationsinsatser, vägledning och utbildningsmöjligheter inom vuxnas lärande. I kommunernas nya ansvar skulle också ingå att utveckla en infrastruktur för vuxnas lärande enligt vissa mål och riktlinjer.<sup>90</sup> Statskontoret har kartlagt hinder och problem för kommunerna att förverkliga de nationella intentionerna som rör vuxnas lärande. Kommunerna bedöms vara engagerade i uppgiften, men samverkan mellan kommuner, statliga aktörer, arbetsgivare, arbetstagarorganisationer och näringsliv kan utvecklas. Samverkan med statliga organ bromsas bl.a. av sektorsuppdelningen inom staten. Vidare menar Statskontoret att förutsättningarna för kommunernas stöd till vuxnas lärande och innebörden av statens ansvar för nationell likvärdighet måste klargöras.<sup>91</sup>

Huvudmannaskapet för särskolan överfördes i mitten av 1990-talet från landstingen till kommunerna. Reformen inleddes när särskolan överfördes från omsorgslagen till en egen skolform i skollagen när den infördes 1986. Huvudmannaskapsreformen slutfördes 1995. Särskolan består av grundsärskola och träningskola.<sup>92</sup>

---

<sup>89</sup> Skr 2001/02:188, beslut i bet. 2002/03:UbU03, rskr. 2002/03:108 och 109. Kvalitetsredovisningen regleras i förordningen om kvalitetsredovisning inom skolväsendet (SFS 1997:702).

<sup>90</sup> Prop. 2000/01:72, beslut i bet. 2000/01:UbU15, rskr. 2000/01:229 och 230.

<sup>91</sup> Statskontoret (2003:10).

<sup>92</sup> SOU 2002:121.

## Statliga myndigheters ansvar

### **... inom barnomsorgen**

Barnombudsmannen ska enligt 1–2 §§ i lagen om barnombudsman företräda barns och ungas rättigheter och intressen mot bakgrund av Sveriges åtagande enligt barnkonventionen. Barnombudsmannen ska driva på genomförandet och bevaka efterlevnaden av barnkonventionen samt bl.a. stödja kommuner, landsting och myndigheter i deras arbete med att använda barnkonventionen som ett redskap i sina verksamheter.<sup>93</sup> Skolverket har också uppgifter inom barnomsorgen.

### **... och inom grundskolan, gymnasieskolan och vuxenutbildningen**

I mitten av 1990-talet inleddes processen med att förändra statens tillsyn och kvalitetskontroll av skolan genom att regeringen föreslog att huvudmän och varje skola borde upprätta en kvalitetsredovisning. Detta följdes upp 2002 i en utvecklingsplan. Regeringen betonade också att statens ansvar för att följa upp att alla skolenheter och skolhuvudmän erbjuder en nationellt likvärdig utbildning av hög kvalitet måste stärkas.<sup>94</sup>

I mars 2003 delades Skolverket i två myndigheter. *Skolverket* är central förvaltningsmyndighet för det offentliga skolväsendet och för av det allmänna anordnad förskoleverksamhet och barnomsorg. Skolverket ansvarar dels för nationella styrmedel som kursplaner, betygskriterier och allmänna råd, dels för uppföljning, utvärdering, tillsyn och kvalitetsgranskning. Skolverket godkänner också och utövar tillsyn över enskilda skolor samt svensk undervisning i utlandet som får statsbidrag. Verksamhet som nu prioriteras är utbildningsinspektion (kvalitetsgranskning och tillsyn) som fokuserar på dels kommunernas ansvar, dels skolornas professionella nivå. *Myndigheten för skolutveckling* ansvarar för att stödja huvudmäns och lokala enheters arbete med verksam-

---

<sup>93</sup> Lagen om Barnombudsman (SFS 1993:335), Barnombudsmannen, *Regeringsbrev för 2003*.

<sup>94</sup> Skr. 1996/97:112, beslut i bet. 1996/97:UbU13, rskr. 1996/97:260, skr. 2001/02:188, beslut i bet. 2002/03:UbU03, rskr. 2002/03:108 och 109, hemsidan [www.skolmyndigheter.nu](http://www.skolmyndigheter.nu). Se även förordningen om kvalitetsredovisning inom skolväsendet (SFS 1997:702).

hetsutveckling i förskoleverksamhet, skolbarnomsorg, skola och vuxenutbildning så att nationella mål och nationell likvärdighet uppnås. Myndigheten ansvarar också för statlig rektorsutbildning, kompetensutveckling och information.<sup>95</sup>

*Uppföljningen* sker genom att Skolverket löpande samlar in data från kommunerna om bl.a. organisation, kostnad och resultat för verksamheter inom barnomsorgen och skolan. *Utvärderingar* i form av fördjupade studier och analyser av verksamheters kvalitet och resultat görs inom vissa områden med uppföljningen som underlag. Skolverket kontrollerar genom *tillsyn* att huvudmän för offentlig barnomsorg och förskoleklass samt offentliga och enskilda huvudmän för skolan uppfyller kraven i skollag och läroplaner. Tillsynen sker vanligen på grund av uppgifter i Skolverkets uppföljning och utvärdering, eller som en följd av klagomål till Skolverket. Skolverkets tillsyn avser i första hand hur kommunerna sköter sin uppföljning, utvärdering och tillsyn. Skolverket har vissa sanktionsmöjligheter mot enskilda skolor (t.ex. vite eller indraget tillstånd) men inte mot kommunala skolor. Verkets bedömning kan inte överklagas och prövas i högre instans.<sup>96</sup>

I januari 2002 överfördes huvudmannaskapet för vårdhögskoleutbildningar från landstingen till staten. Regeringens motiv bakom denna reform var att staten har ett ansvar för högre utbildning, och därmed borde vårdhögskoleutbildningar ingå i den statliga universitets- och högskolekulturen på lika villkor som andra högre utbildningar. Ett statligt huvudmannaskap ansågs också förbättra förutsättningarna för vårdhögskoleutbildningarnas samarbete och samverkan inom respektive lärosäte och med övriga utbildningar inom universitet och högskolor.<sup>97</sup> Staten är

---

<sup>95</sup> Hemsidan [www.skolmyndigheter.nu](http://www.skolmyndigheter.nu).

<sup>96</sup> Skolverket, [www.skolverket.se](http://www.skolverket.se), förordningen med instruktion för Statens skolverk (SFS 2002:1160). Jfr. Riksdagens revisorer (2002/03:RR3).

<sup>97</sup> Prop. 2000/01:71, beslut i bet. 2000/01:UbU17, rskr. 2000/01:262. Här avses utbildning till arbetsterapeut, audionom, barnmorska, biomedicinsk analytiker, ortopedingenjör, sjuk-gymnast, sjuksköterska (inkl. specialistutbildningar) och tandhygienist samt utbildningar inom social omsorg.

också huvudman för ett antal specialskolor för döva och hörsel-skadade elever.<sup>98</sup>

Enligt Riksdagens revisorer sker ingen årlig uppföljning av strävansmålen. Skolverkets uppföljning av uppnåendemålen anses inte heller möjliggöra bedömningar av skolornas prestationer. Revisorerna lämnade också förslag om programmet för IT i skolan (ITiS) och statens styrning av skolan. Merkostnaderna för IT i skolan borde bl.a. följas upp och förutsättningarna för likvärdig utbildning samt kommunernas ekonomiska och planeringsmässiga möjligheter att bedriva skolverksamhet analyseras.<sup>99</sup> Riksdagen avtog revisorernas förslag eftersom man ansåg dels att de nya skolmyndigheterna redan har dessa uppgifter, dels att riktade bidrag under vissa förutsättningar ger möjlighet för staten att stödja särskilda satsningar.<sup>100</sup>

Skollagskommitténs förslag till ny skollag har kritiserats hårt av Svenska Kommunförbundet och kommunerna. Kritiken har bl.a. gällt att rektor och lärare föreslås få ett tydligare uppdrag att nå målen för skolan samtidigt som kommunen ska fortsätta att finansiera verksamheten och även utkrävas på ansvar för eventuella brister i den. Förslaget har ansetts vara dåligt för kommunerna som får det samlade ansvaret men inte befogenheter att påverka, för rektorerna som får befogenheter men inga resurser samt för eleverna eftersom rektors beslut inte kan omprövas i demokratisk ordning.<sup>101</sup>

### **Erfarenheter från övriga nordiska länder**

Det är relevant att här ge en översiktlig bild av hur uppgifts- och ansvarsfördelning inom utbildningsområdet ser ut i våra nordiska grannländer.

#### ***Finland***

Ansvarsfördelningen i det finländska skol- och utbildningssystemet liknar i hög grad det svenska systemet. Kommunerna ansva-

---

<sup>98</sup> Specialskolemyndigheten, [www.spm.se](http://www.spm.se).

<sup>99</sup> Riksdagens revisorer (2002/03:RR3) och (2001/02:RR20).

<sup>100</sup> Beslut i bet. 2002/03:UbU03, rskr. 2002/03:108 och 109.

<sup>101</sup> Svenska Kommunförbundet, [www.svekom.se](http://www.svekom.se).

rar för frivilligt förberedande skolår för sexåringar, grundskola, gymnasieskola och vuxenutbildning (vid sidan av bl.a. privata organisationer och företag) samt, till skillnad från de svenska kommunerna, även för yrkeshögskolor.<sup>102</sup>

### **Norge**

I Norge är det, liksom i Sverige, kommunerna som ansvarar för grundskolan medan fylkeskommunerna (motsvarande landstingen) svarar för gymnasieskola och vidareutbildning i olika former.

### **Danmark**

Det danska skol- och utbildningssystemet har stora likheter med det svenska. Kommunerna svarar för förberedande skolår (formellt frivilligt), grundskolan och 10-årsklassen (ett formellt sett frivilligt år efter grundskolan). Det är dock amtskommunerna (motsvarande landsting) som ansvarar för gymnasieutbildning och vuxenutbildning samt, som i Sverige, för folkhögskoleutbildning.<sup>103</sup>

### **Samverkansformer**

Det finns ett stort antal former för samverkan mellan stat, kommuner och landsting i verksamheterna inom utgiftsområde 16. Vi beskriver översiktligt några exempel i det följande.

#### ***Samverkan inom utbildningsområdet***

Enligt en enkätundersökning 2002 pågick 95 olika samverkansformer mellan kommuner och landsting inom barnomsorg, grundskola, gymnasieskola och övrig utbildning.<sup>104</sup>

Statskontoret har i en rapport identifierat ett antal samverkansformer mellan kommuner och andra regionala och lokala aktörer. Ett exempel är lokala lärcentra där samverkan sker mellan berörda utbildningsanordnare och arbetsliv. Lärcentra innehåller ofta funktioner som vägledning, validering och uppsökande verk-

---

<sup>102</sup> Statskontoret (2002:22), hemsidan [www.finland.fi](http://www.finland.fi).

<sup>103</sup> Statskontoret (2002:22), hemsidan [www.denmark.dk](http://www.denmark.dk).

<sup>104</sup> Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet (2002b), samverkansdatabasen [www.komstat.svekom.se](http://www.komstat.svekom.se). Siffrorna är ungefärliga eftersom mörkertalet bedöms vara stort.



samhet. Kommuner samverkar också med näringsliv, länsarbetsnämnder, universitet och högskolor samt arbetstagarorganisationer inom regionala kompetensråd. Kommuner och landsting samverkar även med bl.a. statliga myndigheter i regionala partnerskap inom regional utveckling. Vidare finns särskilda delegationer, exempelvis Rekryteringsdelegationen, och särskilda insatser där stat och kommunal sektor samverkar inom utbildningsområdet (t.ex. Storstadssatsningen).<sup>105</sup>

Former för samverkan kring gymnasieskolan har utvecklats de senaste åren, bl.a. genom att kommuner har bildat gemensamma utbildningsnämnder eller utbildningsförbund. Motiv bakom denna utveckling är ofta att skapa ett brett utbildningsutbud där eleverna bor. Vidare kan samverkan vara ett sätt att hantera att få kommuner klarar av att på egen hand erbjuda utbildningar med alla inriktningar.<sup>106</sup>

### **Övrig samverkan**

Genom beslut i september 2002 och januari 2003 beviljade regeringen totalt 75 miljoner kronor i bidrag för att främja samverkan mellan kommuner och mellan landsting med befolkningsminskning. Av dessa medel gick drygt 8 miljoner kronor till 13 projekt inom utbildningsområdet.<sup>107</sup>

### **Intäkter och kostnader**

Kommunernas totala kostnader för pedagogisk verksamhet uppgick 2001 till omkring 147 miljarder kronor, varav 72 procent gick till skolan och 28 procent till barnomsorgen. Huvuddelen av skolan och barnomsorgen finansieras med kommunalskatter. Det generella statsbidraget inklusive den åldersrelaterade delen minus momsavgiften uppgick till omkring 11 procent (39,7 miljarder kronor) och de riktade statsbidragen till runt 3 procent (11,7 miljarder kronor) av kommunernas totala intäkter under 2001. Av dessa 3 procent avsåg runt 40 procent (4,7 miljarder kronor) förskoleverksamhet och övrig utbildning. Inom utbildnings-

---

<sup>105</sup> Statskontoret (2003:10).

<sup>106</sup> Svenska Kommunförbundet (2003).

<sup>107</sup> Regeringsbeslut 2002-09-05 och 2003-01-09.

området var avgiftsfinansieringsgraden totalt sett knappt 1 procent under 2001.<sup>108</sup>

Enligt en rapport från Statskontoret utgick verksamhetsanknutna statsbidrag till kommuner och landsting 2001 från 16 anslag inom utgiftsområde 16. Av dem har 14 anslag tillkommit under 1990-talet. Det rör sig bl.a. om satsningar på IT i skolan och vuxenutbildning, bidrag till personalförstärkningar i skolan (de s.k. Wärnersson-pengarna) och delar av storstadssatsningen. Sedan juli 1997 fördelas en del av det generella statsbidraget med ett enhetligt belopp per invånare inom åldersgrupperna 7–15, 16–18, 65–74, 75–84 samt 85 år och äldre (de s.k. Persson-pengarna). Denna sistnämnda del har därmed kopplingar till skola, vård och omsorg.<sup>109</sup>

Kritiken mot verksamhetsanknutna statsbidrag har varit hård från kommunalt håll. Svenska Kommunförbundet skriver t.ex. angående Wärnersson-pengarna att det är *”anmärkningsvärt att staten via specialdestinerade statsbidrag nu signalerar att det är volymen anställda som skall öka, inte nödvändigtvis kompetensen hos de anställda. Särskilt anmärkningsvärt är det att staten tar både dagens och den stora förestående lärarbristen på så ringa allvar”*. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet anser också att *”ekonomisk styrning genom specialdestinerade statsbidrag som genom villkor knyts till speciella motprestationer [inte] bör förekomma”*.<sup>110</sup>

Även maxtaxan har kritiserats av bl.a. Svenska Kommunförbundet som anser att den hindrar en effektiv resursanvändning i kommunerna och försvårar deras möjligheter att styra sin verksamhet på ett kostnadseffektivt sätt. Förbundet menar också att statsbidragen för maxtaxan inte finansierar kommunernas kostnader eftersom bidragen inte tar hänsyn till att reformen

---

<sup>108</sup> Statistiska centralbyrån (2002), Svenska Kommunförbundet (2002), Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet (2002).

<sup>109</sup> Statskontoret (2003:5).

<sup>110</sup> Svenska Kommunförbundet (2002), Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet (2002c).

skapar ökad efterfrågan på barnomsorg och längre vistelse-  
tider.<sup>111</sup>

---

<sup>111</sup> Svenska Kommunförbundet (2002).



## 4 Analys

Vår ambition i det här kapitlet är dels att analysera stat-kommunrelationerna inom utgiftsområdena 9 och 16 utifrån dimensionerna *ansvarsfördelning*, *styrning* och *finansiering*, dels att knyta an till begreppen *verksamhetsansvar* och *utföraransvar*.

Som vi beskriver i kapitel 2 handlar relationerna mellan stat, kommuner och landsting om styrning på olika nivåer för att nå fastställda mål. Två nivåer av statlig styrning behandlas särskilt i det följande. Den ena, som har karaktären av engångsbeslut, är att ange vem inom offentlig verksamhet som ska vara huvudman för en verksamhet. Den andra nivån, som är mer processorienterad och kontinuerlig, avser styrning av t.ex. hur och med vilken kvalitet en verksamhet ska genomföras och/eller finansieras.

I praktiken innebär detta att de tre ovan nämnda dimensionerna illustrerar olika former av styrning. Det är t.ex. styrning när staten bestämmer vem inom offentlig verksamhet som ska utföra en uppgift (ansvarsfördelning), hur och på vilket sätt verksamheten ska utföras (styrning) samt hur den ska finansieras (finansiering). Det är alltså svårt att dra tydliga gränser mellan dimensionerna, men vi har valt att göra denna uppdelning för att tydligare strukturera och beskriva relationerna mellan stat och kommunal sektor.

### 4.1 Ansvarsfördelning

När det gäller ansvarsfördelningen mellan stat, kommuner och landsting vill vi lyfta fram två företeelser som vi menar är av särskilt intresse:

- *huvudmannaskapsreformer* och
- *samverkansformer i sidled och höjded*.

#### **Huvudmannaskapsreformer**

Som framgår av kapitel 3 har ett antal huvudmannaskapsreformer genomförts under 1990-talet, främst från landsting till kommun

men också från stat till kommun och från kommun eller landsting till stat. Motiven bakom dessa reformer kan delas in i tre större grupper: *ekonomiska motiv* (samordningsvinster, effektivare resursutnyttjande), *demokratiska motiv* (ökat inflytande för medborgarna och/eller närmare professionen som arbetar med verksamheten, tydligare ansvarsfördelning) och *kvalitetsgrundade motiv* (ökad tillgänglighet och/eller likvärdighet över landet).<sup>112</sup>

Genom expansionen av offentlig verksamhet under 1960- och 1970-talen blev framför allt kommunerna huvudmän för stora delar av den sociala omsorgen, barnomsorgen och skolan. Denna trend har fortsatt under första hälften av 1990-talet när huvudmannskapet för ytterligare ett antal verksamheter har förts till kommunerna genom huvudmannskapsreformer. Verksamheter har därigenom förts närmare medborgarna och ansvaret närmare lokala politiker och professionen i verksamheterna. Man kan säga att kommunernas ansvar av både effektivitets- och demokratiskäl har förskjutits mot det som vi kallar *verksamhetsansvar*.

Vi kan dock konstatera att det efter 1996 inte finns några exempel på huvudmannskapsreformer inom utgiftsområdena 9 och 16, varken till kommuner eller till landsting. Inom andra områden, exempelvis regional utveckling, pågår dock decentralisering av ansvar från stat till regionala självstyrelseorgan och/eller kommunala samverkansorgan.

Vad kommer då att ske i framtiden? Kommer vi, som en motreaktion på decentraliseringen, att få se en centralisering av ansvar för olika verksamheter från kommunala organ till statliga? Att utvecklingen med decentralisering av ansvar till kommuner har avstannat innebär inte med nödvändighet att vi i framtiden kommer att få se centralisering av ansvar. Vår bedömning är att det knappast är politiskt eller praktiskt möjligt att centralisera ansvaret för huvuddelen av verksamheterna inom utgiftsområdena 9 och 16 till staten. Så har visserligen skett när det gäller vårdhögskoleutbildningar och tvångsvård av missbrukare och ungdomar, men vi utgår från att dessa två exempel är undantag.

---

<sup>112</sup> Ytterligare exempel på motiv och huvudmannskapsreformer från 1980- och 1990-talen finns i Statskontoret (1994:24).

Det kan dock inte uteslutas att ansvar centraliseras till staten inom vissa av de områden som anges i tabellen i kapitel 2.

Det som vi vill lyfta fram är att de ekonomiska, demokratiska och kvalitetsgrundade motiv som tidigare ofta fördes fram i samband med huvudmannaskapsreformer, nu verkar användas för att motivera samverkan mellan kommuner och landsting samt mellan stat, kommuner och landsting. Vi menar därför att när det gäller ansvarsfördelning är förekomsten av samverkan mer intressant att problematisera än huvudmannaskapsreformer.

### **Samverkan i sidled och höjdled blir vanligare**

Vi använder här begreppet samverkan i vid mening och inkluderar alla typer av samverkansformer, från löst reglerade projekt och nätverk till mer reglerade kommunalförbund, gemensamma nämnder, samverkansorgan eller partnerskap. Vi skiljer dock mellan *samverkan i sidled* mellan kommuner och landsting, och *samverkan i höjdled* som på olika sätt inbegriper stat, kommuner och landsting.

Samverkan har blivit ett tämligen flitigt använt ord under de senaste åren och ofta lyfts fram som en lösning på olika problem. I Ansvarskommitténs direktiv betonas också att samverkan och samplanering över traditionella administrativa gränser blir allt viktigare.<sup>113</sup>

Som framgår av kapitel 3 förefaller samverkan, framför allt i sidled mellan kommuner och landsting, totalt sett ha ökat i omfattning under 1990-talet. Regeringen främjar också samverkan, bl.a. genom särskilda statsbidrag och lagstiftning som medger nya reglerade samverkansformer. EU-medlemskapet, med bl.a. strukturfonder och regionala tillväxtprogram, är sannolikt en annan bidragande orsak till att samverkan ökat i omfattning. Vad vi kan se verkar dock EU-medlemskapet inte ha haft några större effekter på samverkan inom utgiftsområdena 9 och 16.

Den övervägande delen av samverkan inom utgiftsområdena 9 och 16 verkar växa fram underifrån och ske i sidled i löst reglera-

---

<sup>113</sup> Dir. 2003:10.

de former. Mer reglerad samverkan i sidled förekommer betydligt mer sällan. Vårt intryck är att samverkan är mer formaliserad när det gäller verksamhet som räddningstjänst eller gymnasieskolor än när det t.ex. gäller att samordna arbetet med kommunens strategiska utveckling.

Det finns också tecken som tyder på att reglerad samverkan i höjddled kommer att utvecklas mer framöver. Regeringen aviserar t.ex. i sin vision om att förnya offentlig förvaltning, under begreppet 24-timmarsmyndigheten, att i en framtida nätverksförvaltning med avancerade elektroniska tjänster är ansvarsfördelningen inom offentlig verksamhet av mindre betydelse för den enskilde medborgaren. Detta bedöms förutsätta fastare samverkansformer mellan stat, kommuner och landsting samt samverkan om både tillhandahållande och produktion av tjänster.<sup>114</sup>

Vidare pågår arbete inom EU för att utveckla s.k. trepartsavtal, som mycket förenklat är avtal mellan EU-kommissionen, en medlemsstat och regionala eller lokala offentliga organ. Trepartsavtal är ett instrument för att genom s.k. vertikal decentralisering av verkställandeuppgifter förbättra samarbetet mellan olika nivåer inom EU och effektivisera genomförandet av EU:s politik. Detta kommer sannolikt att påverka de framtida relationerna mellan svensk statsförvaltning och svenska regioner/kommuner på olika sätt.<sup>115</sup>

### **Samverkan ger ofta, men inte alltid, fördelar**

Samverkan kan, som Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet skriver i en rapport, vara *ett* sätt för kommuner och landsting att hantera ökade krav i kombination med sämre ekonomiska förutsättningar.<sup>116</sup> Vår bedömning är att samverkan i sidled och höjddled också kan ge praktiska och/eller ekonomiska fördelar både för de inblandade aktörerna och för den enskilde individen som brukare, klient eller patient. Samverkan kan även t.ex. undanröja administrativa hinder, underlätta pendling inom en region, ge bättre vård snabbare eller underlätta medborgarnas

---

<sup>114</sup> Regeringskansliet (2003).

<sup>115</sup> Statskontoret (2003:14).

<sup>116</sup> Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet (2002b).



kontakter med offentlig förvaltning. Samverkan kan alltså ge fördelar på många sätt.

Det är emellertid inte självklart att samverkan skapar effektivitetsvinster. Det kan t.ex. inte uteslutas att samverkan leder till ökade kostnader av olika skäl. Det finns också formella hinder för att etablera samverkan, t.ex. genom kravet att samtliga kommuner i ett län måste vara medlemmar i ett kommunalt samverkansorgan för regional utveckling. Hittills har en eller flera kommuner motsatt sig etablering av sådana samverkansorgan i fem län.<sup>117</sup>

Förekomsten av samverkan belyser den klassiska målkonflikten mellan effektivitetsvärden och demokrativärden, dvs. mellan att å ena sidan finna samhällslösningar som är så effektiva som möjligt och å andra sidan att skapa en tydlig samhällsorganisation för medborgarna. Ett nyckelbegrepp som vi menar kan relateras till både effektivitets- och demokrativärden, och samverkan, är *ansvarsutkrävande*.

### **... men samverkan och ansvarsutkrävande bör undersökas närmare**

*Ansvar* kan, som Statskontoret framfört i en rapport, ses som ett relationsbegrepp. Den som är *ansvarig* kan ställas till svars för sina handlingar *inför* någon. Inom statlig förvaltning har ansvarsutkrävande bl.a. diskuterats mot bakgrund av utvecklingen mot delegerad beslutskompetens och införandet av resultatstyrning.<sup>118</sup>

Samverkan kan innebära att beslutskompetensen flyttas från ett organ till ett annat. Resultatstyrning är också i hög grad relevant när det gäller kommunal verksamhet. I direktiven till Ansvarskommittén (Fi 2003:02)<sup>119</sup> betonas vikten av ansvarsutkrävande. En forskare har också noterat att dagens nätverkssamhälle innehåller betydligt fler beslutsnivåer och beslutsfattare än de som medborgarna kan välja representanter till. För den enskilde medborgaren kan det t.ex. vara svårt att se om ett beslut har fattats av

---

<sup>117</sup> Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, [www.lf.svekom.se](http://www.lf.svekom.se).

<sup>118</sup> Statskontoret (2003:11).

<sup>119</sup> Dir. 2003:10.

EU, staten, kommunen eller i något nätverk. Forskaren efterlyser därför en diskussion om hur demokrati ska beaktas i en beslutsstruktur med flera nivåer.<sup>120</sup>

Ansvarsutkrävande kan enligt vår mening ses som ett styrmedel, både för medborgarna och för staten. Frågan är om den ökande förekomsten av samverkan i sidled och höjdlid motiverar nya former av ansvarsutkrävande eller om de redan existerande formerna inom olika områden räcker till. Vår hypotes är att samverkan i vissa fall dels kan bidra till att skapa en otydlig samhällsorganisation som skulle kunna försvåra medborgarnas politiska ansvarsutkrävande, dels kan bidra till att skapa otydlighet för staten och de inblandade kommunerna och landstingen om vem som egentligen har att svara för en verksamhet. Detta skulle i sin tur kunna försvåra statens, kommunernas och landstingens möjligheter till styrning, uppföljning, tillsyn och juridiskt och ekonomiskt ansvarsutkrävande.

Den otydlighet som samverkan skulle kunna skapa tar sig förmodligen olika uttryck beroende på samverkansform. Det är t.ex. tänkbart att otydligheten vid informell eller löst reglerad samverkan kan bero på bristande öppenhet och dokumentation eller oklarheter om vem som fattar vilka beslut, medan otydlighet vid mer reglerad samverkan kan handla om att det blir svårare för medborgarna att se vem som gör vad för att sedan kunna utkräva politiskt ansvar. Den sistnämnda aspekten diskuterade Statskontoret i en tidigare rapport. Frågan gällde om inte ansvaret för regional utveckling snarare låg hos partnerskapen som etablerats, än hos länsstyrelsen eller det regionala självstyrelseorganet. Denna otydlighet ansågs vara ett hinder för politiskt ansvarsutkrävande.<sup>121</sup>

Vår slutsats är att samtidigt som samverkan ofta ger praktiska och ekonomiska fördelar kan samverkan bidra till att skapa otydlighet om vilka roller som staten, kommunerna, landstingen och samverkanskonstellationerna har, vilket i sin tur kan försvåra ansvarsutkrävande. Samverkan skulle därmed innebära svårig-

---

<sup>120</sup> Sörensen (2003).

<sup>121</sup> Statskontoret (1999:24).

heter att urskilja om kommunernas och landstingens ansvar ligger nära *verksamhetsansvar* eller *utföraransvar*.

### **Frågor som bör undersökas närmare**

För att vår hypotes ska kunna prövas måste mer kunskap inhämtas om utvecklingstendenser och centrala praktiska, ekonomiska och demokratiska problem som kan följa av samverkan. Det handlar om att välja ut ett antal områden och närmare undersöka följande frågor:

- *Vilka behov motiverar samverkan i sidled mellan kommuner och landsting samt i höjddled mellan stat, kommuner och landsting? Vilka praktiska, ekonomiska och rättsliga gränser finns för olika samverkansformer?*
- *Vilka för- och nackdelar finns med olika former för samverkan med avseende på dels medborgarnas möjligheter till politiskt ansvarsutkrävande, dels statens och de samverkande aktörernas möjligheter till juridiskt och ekonomiskt ansvarsutkrävande?*

## **4.2 Styrning**

Tre företeelser är, enligt vår mening, intressanta att lyfta fram i den statliga styrningen av kommunal verksamhet:

- *resultatstyrning,*
- *styrning genom verksamhetsanknutna statsbidrag och*
- *reaktiv styrning.*

### **Resultatstyrning**

Vi menar att under 1990-talet har de kommunala verksamheternas resultat, kvalitet och laglighet kommit mer i fokus samtidigt som information, riktlinjer och normering blivit vanligare än detaljerade regler och föreskrifter. Styrningen har alltså blivit mer inriktad mot verksamheternas mål och framtida resultat, än mot hur genomförandet av verksamheterna sker. Denna utveckling mot *resultatstyrning* har också skett inom statlig förvaltning. Konkreta uttryck inom utgiftsområdena 9 och 16 är exempelvis

- färre organisatoriska bestämmelser i förslaget till ny skollag men mer om mål och elevers rättigheter i skolan och barnomsorgen,
- fokus på kvalitetsredovisning och förbättrad information till elever och lärare om elevernas studieutveckling,
- ökad vikt vid kvalitetsgranskning och tillsyn inom hälso- och sjukvården, socialtjänsten och skolan, samt
- utveckling av en gemensam verksamhetsuppföljning inom hälso- och sjukvården som ska börja tillämpas 2004.

Resultatstyrning växer också fram inom området regional utveckling. Statskontoret konstaterade i en rapport bl.a. att det saknades system för uppföljning mot regionala och nationella mål, att det inte gick att jämföra utvecklingen i olika län och att det saknades krav på utvärderingar. Regeringen lämnade senare förslag om att utveckla styrningen av myndigheter som arbetar mot mål inom regional utvecklingspolitik och att möjliggöra effektutvärderingar av de regionala tillväxtprogrammen på liknande sätt som strukturfondsprogrammen.<sup>122</sup>

Vi menar att en central del av resultatstyrning inom kommunal verksamhet är uppföljning och utvärdering, eftersom det annars är svårt för staten, och för medborgarna, att veta om verksamheterna är effektiva och når avsett resultat. Även om det finns tecken inom utgiftsområdena 9 och 16 på att kvalitetsredovisning och verksamhetsuppföljning håller på att utvecklas, menar vi att formerna för uppföljning och utvärdering av kommunala verksamheter generellt kan utvecklas ytterligare.

### **Tillsyn**

Tillsyn är en form av resultatstyrning för att kontrollera att lagstiftning efterlevs. Regeringen har nyligen aviserat tilläggsdirektiv till Tillsynsutredningen. Utredningen föreslås bl.a. analysera för- och nackdelar med att kommunerna bedriver tillsyn på statens uppdrag och effekter som skulle uppstå om kommunala

---

<sup>122</sup> Statskontoret (2000:18), prop. 2001/02:4, beslut i bet. 2001/02:NU04, rskr. 2001/02:118.

tillsynsuppgifter eller delar av dem fördes till länsstyrelserna. Vi har i kapitel 3 identifierat några frågor rörande parallellansvar för tillsyn som vi menar bör undersökas närmare. Det gäller t.ex.: Bör kommuner både bedriva en verksamhet inom socialtjänsten och utöva tillsyn över motsvarande verksamhet som bedrivs av enskilda huvudmän? Bör kommuner både ha tillsynsansvar för skolan samtidigt som de är huvudmän för skolan? Bör staten både bedriva och utöva tillsyn över tvångsvård av missbrukare och ungdomar?

### **Styrning genom verksamhetsanknutna statsbidrag har ökat**

Regeringens principer är att statsbidrag till kommuner och landsting ska ges som generella bidrag, men att verksamhetsanknutna statsbidrag kan vara motiverade i vissa fall. Samtidigt har 20 anslag med ytterligare ett antal verksamhetsanknutna statsbidrag tillkommit inom utgiftsområdena 9 och 16 under 1990-talet. Det kan här noteras att styrningen genom verksamhetsanknutna statsbidrag ökade i omfattning ungefär samtidigt som huvudmannaskapsreformer till kommuner blev mindre vanliga.

Å ena sidan kan verksamhetsanknutna statsbidrag vara problematiska. De kan t.ex. vara styrda av tillfälliga nationella politiska önskemål och finnas under en kortare tid. De kan också medföra administration i form av ansökan, utvecklingsplaner eller återrapporteringskrav som kan vara kostnadsdrivande och de kan stimulera utveckling av vissa verksamheter på bekostnad av andra, vilket kan snedvrída kommunernas och landstingens egna prioriteringar. Vidare kan det vara svårt att mäta effekterna av dessa bidrag. Det finns, som Riksdagens revisorer påtalat, inte heller någon samlad bild av de verksamhetsanknutna statsbidragens omfattning och antal.<sup>123</sup>

Å andra sidan kan det finnas motiv för staten att ge verksamhetsanknutna statsbidrag till kommuner och landsting. Statskontoret tyckte sig i en rapport kunna urskilja två sådana motiv. Det ena är att staten kan vilja garantera kommunerna och landstingen rättvisa ekonomiska förutsättningar för verksamheter som inte omfattas av kostnadsutjämnningen, men där de strukturella kost-

---

<sup>123</sup> Riksdagens revisorer (2002/03:14). Jfr. Andersson och Wikström (2002).

nadsskillnaderna eller skillnaderna i service- och ambitionsnivå mellan kommuner eller landsting bedöms vara betydande. Om sådana medel gavs genom det generella statsbidraget (med ett enhetligt belopp per invånare) skulle det kunna leda till att vissa kommuner eller landsting gynnades på de andras bekostnad. Det andra motivet är att staten vill försäkra sig om att bidragsmedlen verkligen används inom en viss sektor eller i en viss verksamhet. Statskontoret menade att särskilt det andra motivet aktualiserar den principiella frågan om det är staten eller de kommunala huvudmännen som i de enskilda fallen ska ansvara för prioriteringen mellan sektorer och verksamheter.<sup>124</sup>

### **... liksom reaktiv styrning**

Vi ser flera exempel under 1990-talet på att statlig styrning av kommunal verksamhet har varit inriktad mer mot att akut förhindra företeelser än mot att styra strategiskt med olika styrmedel. Även om denna typ av styrning inte primärt har skett inom utgiftsområdena 9 och 16 är det relevant att redovisa några exempel på det som vi benämner *reaktiv styrning*.

Regeringen lade 1990 fram ett lagförslag om att den kommunala utdebiteringen 1991 och 1992 inte fick vara högre än 1990 års nivå. Skattestoppet förlängdes senare t.o.m. 1993.<sup>125</sup> När skattestoppet upphörde föreslog regeringen att kommuner och landsting som inte höjde skatten 1994 skulle få en särskild ekonomisk kompensation. På våren 1996 föreslog regeringen att om en kommun eller ett landsting fastställer en högre skattesats för 1997 eller 1998 än den som gällde för 1996, skulle det generella statsbidraget till kommunen eller landstinget minskas med hälften av de ökade skatteinkomsterna från skattehöjningen.<sup>126</sup>

Ett annat exempel är regeringens förslag 1996 om att i lag föreskriva att kommuner, landsting och kommunalförbund skulle

---

<sup>124</sup> Statskontoret (2003:5).

<sup>125</sup> Prop. 1989/90:150, bil. 4, beslut i bet.1989/90:FiU29, rskr. 1989/90:359, lagen om tillfällig begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt (SFS 1990:608), prop. 1991/92:150, del II, beslut i bet. 1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345, lagen om begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt för år 1993 (SFS 1992:672).

<sup>126</sup> Prop. 1995/96:150, beslut i bet. 1995/96:FiU10, rskr 1995/96:304.

upprätta budgetar där intäkterna översteg kostnaderna. Ett negativt resultat skulle regleras i budgeten senast två år senare. Riksdagen antog regeringens förslag med vissa lagtekniska justeringar och balanskravet infördes 2000 för kommuner, landsting och kommunalförbund.<sup>127</sup> Balanskravet och frågan om sanktioner om det inte uppfylls har sedan dess diskuterats fortlöpande. Allt fler kommuner klarar inte heller att uppfylla balanskravet.<sup>128</sup>

Andra exempel finns inom bostadsförsörjningen. Regeringen föreslog 1992 att huvuddelen av bostadsförsörjningslagens regler borde upphävas. Kommunerna förutsattes självmant vidta de åtgärder som behövs för att kommuninneväånarna skulle kunna få godtagbara bostäder i kommunen. Särskild lagstiftning borde bara tillgripas om staten har krav på att kommunerna vidtar åtgärder som de annars inte skulle göra.<sup>129</sup> Åtta år senare föreslog regeringen att en lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar borde införas 2001. Motiven bakom förslaget var bl.a. att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Detta skulle ske genom att varje kommun blev skyldig att planera för sin bostadsförsörjning samt att, om det behövdes, anordna bostadsförmedling.<sup>130</sup>

Det statliga räntestödet till allmännyttiga bostadsföretag skulle, enligt ett regeringsförslag 1996, återkallas om kommunens dominerande inflytande upphörde. Detta avsågs gälla t.o.m. 1997 och reglerades i en förordning.<sup>131</sup> Förordningen ersattes 1999 av den s.k. stopplagen med innebörden att regeringen gavs möjligheten att minska det generella statsbidraget till kommuner som avyttrade kommunala bostäder.<sup>132</sup> Stopplagen ersattes 2002 med

---

<sup>127</sup> Prop. 1996/97:52, beslut i bet. 1996/97:FiU15, rskr. 1996/97:281 och 282, prop. 1996/97:150, beslut i bet. 1996/97:FiU20, rskr. 1996/97:284.

<sup>128</sup> Jfr. Svenska Kommunförbundet (2002).

<sup>129</sup> Prop. 1992/93:242, beslut i bet. 1992/93:BoU19, rskr. 1992/93:351.

<sup>130</sup> Prop. 2000/01:26, beslut i bet. 2000/01:BoU02, rskr. 2000/01:91.

<sup>131</sup> Prop. 1996/97:38, beslut i bet. 1996/97:BoU7, rskr. 1996/97:81, förordningen med särskilda bestämmelser om återkallelse av beslut om statligt räntestöd i vissa fall (SFS 1996:1435).

<sup>132</sup> Prop. 1998/99:122, beslut i bet. 1998/99:BoU11, rskr. 1998/99:251, lagen om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av

en ny lag där det bl.a. anges att kommuner som tänker avyttra hela eller delar av sitt bostadsbestånd måste ansöka om tillstånd för detta hos länsstyrelsen.<sup>133</sup>

Inom kulturområdet finns också ett exempel genom regeringens förslag 1996 om att införa en särskild bibliotekslag. Motiven var bl.a. att många kommuner hade ändrat organisationen av biblioteksväsendet, att några hade prövat alternativa driftsformer och att grundläggande principer, som rätten till avgiftsfria lån, tillgänglighet för alla och kommunalt driftsansvar, hade ifrågasatts. I lagen föreskrevs bl.a. att varje kommun ska ha minst ett folkbibliotek och att utlåning ska ske kostnadsfritt.<sup>134</sup>

Slutligen finns exempel inom hälso- och sjukvården genom regeringens förslag i oktober 2001 om att inskränka landstingens rätt att överlämna driften av akutsjukhus till annan som avser att driva verksamheten med syfte att skapa vinst åt ägare eller motsvarande intressent.<sup>135</sup>

### **Den statliga styrningen framstår inte som konsistent**

Vårt intryck är att staten inom utgiftsområdena 9 och 16 generellt har lagt tyngdpunkten på resultatstyrning, men blandat denna med styrning genom verksamhetsanknutna statsbidrag och reaktiv styrning. Styrning i form av avgiftsbegränsningar har också tillämpats, bl.a. genom maxtaxor.

Resultatstyrning torde, åtminstone teoretiskt, innebära att kommunala organ får större utrymme för att avgöra *hur* verksamheterna ska utföras, i hur stor omfattning och enligt vilka prioriteringar. Omvänt torde ad-hoc-betonad styrning genom mer tillfälliga verksamhetsanknutna statsbidrag och reaktiv styrning minska detta utrymme genom att de kommunala aktörerna inte

---

aktier och andelar i eller utdelning från kommunala bostadsföretag, m.m. (SFS 1999:608).

<sup>133</sup> Prop. 2001/02:58, beslut i bet. 2001/02:BoU4, rskr. 2001/02:160, lagen om allmännyttiga bostadsföretag (SFS 2002:102).

<sup>134</sup> Prop. 1996/97:3, beslut i bet. 1996/97:KRU01, rskr. 1996/97:129-132.

<sup>135</sup> Prop. 2000/01:36, beslut i bet. 2000/01:SoU11, rskr. 2000/01:122, lagen om inskränkning i landstingens rätt att överlämna driften av akutsjukhus till annan (SFS 2000:1440).



ges samma möjligheter att prioritera insatser och väga sådana mot varandra som vid resultatstyrning. För att knyta an till våra ansvarsbegrepp kan man säga att resultatstyrning stämmer överens med att kommuner och landsting har *verksamhetsansvar* medan styrmedlen med ad-hoc-karaktär kan förskjuta kommunernas och landstingens ansvar mot den andra ytterligheten, *utföransvar*. Innebär då detta att ad-hoc-betonad styrning alltid är omotiverad?

Vi menar, som tidigare nämnts, att det kan finnas motiv för staten att tillämpa ad-hoc-styrning. Vi tänker exempelvis på situationer där kommuner eller landsting väljer att agera på ett sätt som riksdagen inte hade förutsett när en viss lag stiftades. Detta kan då motivera ytterligare reglering eller riktade statsbidrag. Inom utgiftsområde 9 har staten t.ex. reglerat miniminivåer för socialbidrag i socialtjänstlagen. Det finns fler exempel inom andra områden.

Verksamhetsanknutna statsbidrag har använts för att kommuner inte ska neka att ta emot flyktingar. Det faktum att vissa kommuner har beviljat bygglov till strandnära bebyggelse har skapat en diskussion om vad plan- och bygglagens formulering att detta endast får ske vid ”särskilda skäl” egentligen betyder och om den behöver preciseras ytterligare. Ad-hoc-betonad styrning behöver alltså inte vara omotiverad eller ens onaturlig.

### ***Ad-hoc-styrning vid tillfälliga politiska utspel är problematisk***

Det är naturligt *att* staten styr kommunal verksamhet på olika sätt och *att* nationella mål och ambitioner ska få genomslag i kommunal verksamhet. Problemområdet som vi menar behöver undersökas närmare är *hur* denna styrning ska utformas och hur detta genomslag ska åstadkommas inom olika områden. Vår utgångspunkt är att styrningen från riksdag och regering samt statliga myndigheter inom ett område måste vara tydlig, konsistent, långsiktig och stämma överens med den innebörd staten väljer att ge den kommunala självstyrelsen inom just det området.

Vi vill här peka på att ad-hoc-styrning kan vara problematisk. Inom utgiftsområdena 9 och 16 har staten bl.a. använt sådan styrning för att höja kvaliteten inom skolan och äldreomsorgen, att öka dator- och personaltätheten inom skolan och att säkerställa likvärdig service i olika verksamheter. Exempelen på reaktiv styrning bör också nämnas i sammanhanget. Vårt intryck är att dessa insatser och åtgärder i hög grad har utgått ifrån att man på central politisk nivå upptäckt missförhållanden som man försökt rätta till genom tillfälliga politiska utspel. Dessa har förutsatts få direkt genomslag i kommunala verksamheter genom ad-hoc-betonad styrning, samtidigt som ansvar för och finansiering av verksamheterna ligger på kommunala organ.

Vi menar att förekomsten av styrning genom verksamhetsanknutna statsbidrag och reaktiv styrning tyder på att staten i vissa fall tillämpar styrmedel som inte överensstämmer med dem som redan finns inom ett område eller med den befintliga ansvarsfördelningen inom samma område. Den statliga styrningen framstår därför inte som konsistent. Vi menar att en utveckling mot att staten blandar styrmedel såsom beskrivits här knappast är hållbar på längre sikt, bl.a. eftersom det bidrar till att skapa oförutsägbarhet, ryckighet och otydlighet i relationerna mellan stat, kommuner och landsting.

### **Hur få genomslag för nationella mål och ambitioner?**

Mot bakgrund av vad som sagts ovan efterlyser vi en mer strategisk diskussion om hur staten kan och bör styra kommunal verksamhet. Vilka styrmedel kan/bör staten använda för att nationella mål och ambitioner ska få genomslag i kommunal verksamhet?

Det bör påtalas att styrningen i form av både strategi och styrmedel måste vara områdesspecifik och variera beroende på t.ex. verksamheternas karaktär, vilka mål som finns eller på hur stora lokala variationer i genomförande och resultat som kan accepteras. Det handlar som vi ser det inte om att hitta en slutlig lösning utan om att inom olika områden kontinuerligt göra en avvägning av målkonflikten mellan statens behov av att styra och den kommunala självstyrelsens omfattning. Det finns alltså ingen allomfattande statlig styrning, men vi tycker oss ändå kunna

urskilja två övergripande strategier för att belysa hur man kan tänka kring statens styrning.

### **Strategin resultatstyrning**

Den ena strategin, som ligger nära *verksamhetsansvar*, är att staten försöker garantera medborgarna tillgång till välfärdstjänster med en viss service och kvalitet genom resultatstyrning i form av bl.a. uppföljning, utvärdering, kvalitetskontroll och tillsyn. Denna strategi innebär samtidigt att formuleringen av mål för verksamheter kommer i fokus eftersom det ju är mot dem som resultatstyrningen tillämpas. Däremot sker ingen direkt styrning av genomförandet av verksamheterna. Detta är en uppgift för kommuner och landsting.

Rent hypotetiskt skulle fokus på å ena sidan mål och den andra resultat, kvalitet och laglighet skapa ett handlingsutrymme för kommuner och landsting genom att styrningen inriktas mer på ”hur det blev” än ”hur det görs”.

### **Strategin avtalsstyrning**

Den andra strategin, som ligger nära *utföraransvar*, är att staten försöker garantera medborgarna tillgång till välfärdstjänster med en viss service och kvalitet genom att ange inte bara vad kommunerna och landstingen ska göra utan också hur, på vilket sätt och med vilken kvalitet de ska göra det. Den avgörande skillnaden jämfört med strategin resultatstyrning är att strategin avtalsstyrning även omfattar styrning av verksamheternas innehåll och genomförande genom att staten och kommunala aktörer formulerar någon sorts överenskommelse eller avtal om hur relationerna mellan dem ska se ut inom olika områden. Med strategin antas följa en utvecklade resultatstyrning och en tillämpning av finansieringsprincipen om uppgifter förs till kommunala aktörer.

Det egna handlingsutrymmet för kommunerna och landstingen torde med denna strategi bli mindre än med den förra, men kommunerna och landstingen har ändå rimligen ett betydande handlingsutrymme i egenskap av ansvariga för att bedriva, planera och utveckla verksamheter.

Statskontoret har i en tidigare rapport framfört att staten inom vissa områden tillämpat avtalsstyrning, exempelvis när det gäller arbetslösa ungdomar. Genom avtalen kom stat och kommuner överens om vad som skulle åstadkommas, vilken ansvarsfördelning som skulle gälla och vilka resurser som skulle finnas tillgängliga. Detta ansågs vara en ny modell för statlig styrning som skulle kunna gälla även andra kommunala verksamheter.<sup>136</sup> Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet har i en rapport anfört att kommuner och landsting skulle kunna utföra tjänster åt staten på olika områden för att undvika att parallella organisationer byggs upp. Staten ska enligt förbunden i så fall ta det fulla finansiella ansvaret.<sup>137</sup>

Avtal eller överenskommelser kan, menar vi, dels fungera som komplement till och konkretisering av befintliga styrmedel, dels som enda styrmedel för en verksamhet. Vår bedömning är att tillämpningen av strategin avtalsstyrning varierar beroende på vilken verksamhet det gäller. Eftersom statens styrning av kommunal verksamhet måste vara områdesspecifik och vi ovan har identifierat problem med ryckighet och oförutsägbarhet i den statliga styrningen, menar vi att det vore värdefullt att närmare undersöka förutsättningarna för att tillämpa strategin avtalsstyrning inom olika områden.

Möjligen skulle denna strategi också kunna leda till en tydligare ansvarsfördelning i samhällsorganisationen eftersom såväl statens som de kommunala organens roller och förväntningar på den andre klagörs. Möjligen skulle avtalsstyrning också kunna bidra till att utveckla det gemensamma ansvarstagandet mellan stat och kommuner, vilket Svenska Kommunförbundets ordförande ansåg nödvändigt i ett pressmeddelande nyligen.<sup>138</sup>

### **Frågor som bör undersökas närmare**

Med utgångspunkt i det som sagts ovan menar vi att följande frågor bör undersökas närmare:

---

<sup>136</sup> Statskontoret (1996:12).

<sup>137</sup> Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet (2002c).

<sup>138</sup> Svenska Kommunförbundet, [www.svekom.se](http://www.svekom.se).

- *Vilken styrningsstrategi kan staten använda för att garantera medborgarna tillgång till välfärdstjänster med en viss service och kvalitet inom olika områden?*
- *Vilka förutsättningar finns för att tillämpa strategin avtalsstyrning inom olika områden?*
- *Vilka styrmedel ska staten använda inom ett område för att dessa ska överensstämma med den ansvarsfördelning man har valt inom det området?*

### 4.3 Finansiering

Utbildningsområdet (exklusive högre utbildning), hälso- och sjukvård samt social omsorg är områden som till övervägande del finansieras genom kommunalskatter. Detta gäller även för ett antal andra områden där kommuner och landsting bedriver verksamhet. Finansieringen kan därför sägas ligga nära *verksamhetsansvar*.

Finansieringen av kommunal verksamhet är ett omfattande område i sig och vi gör här endast några allmänna iakttagelser. Vi menar att den höga graden av kommunal finansiering av verksamheterna inom utgiftsområdena 9 och 16 är en förutsättning för att kommunerna och landstingen ska kunna bedriva verksamheterna och väga insatser mot varandra. Samtidigt ser vi att just eftersom finansieringen ligger nära *verksamhetsansvar* och de kommunala aktörernas ekonomiska situation blir alltmer ansträngd, så ökar risken för att de prioriteringar som kommuner och landsting då tvingas göra kommer i konflikt med de mål som staten har fastställt för verksamheterna i fråga. Detta kan enligt vår bedömning leda till att staten ser ökade behov av att styra dessa verksamheter. Om Svenska Kommunförbundets prognoser för skatteunderlag och kostnadsutveckling stämmer lär sådana behov aktualiseras ytterligare i framtiden.

I anslutning till att exempelvis verksamhetsanknutna statsbidrag kan förekomma ännu mer i framtiden finns det också behov av en diskussion om utformningen av sådana styrmedel. Det kan t.ex.

gälla hur sådana bidrag bör utformas för att minimera administrationskostnaderna, öka effekten och skapa rätt incitament för kommuner och landsting.<sup>139</sup>

## 4.4 Avslutande diskussion

Relationerna mellan stat och kommunal sektor kan som tidigare nämnts betraktas i ett styrningsperspektiv. Det handlar, lite förenklat, om vem som ska göra vad inom offentlig verksamhet och hur det ska bli gjort. Frågan om hur det ska bli gjort har vi behandlat ovan och därför resonerar vi nedan runt vem som ska göra vad. Vi fokuserar i det följande på kommunerna som ju är huvudmän för de flesta av verksamheterna som nämns i kapitel 3.

### **Ska vi ha bredare eller smalare kommuner, eller bådadera?**

Den kommunala självstyrelsens omfattning, inriktning och innehåll är avsedd att kunna variera med samhällsutvecklingen. Det är därför både möjligt och naturligt att med utgångspunkt i den kommunala självstyrelsen diskutera vem inom offentlig verksamhet som ska göra vad och vilken typ av uppgifter som ska ligga på vilken nivå i samhällsorganisationen.

Ett perspektiv som vissa väljer att ta fasta på är att de svenska kommunerna är för små för framtidens utmaningar och att större kommuner ger större ekonomisk bärkraft. Större kommuner torde också minska behovet av samverkan i sidled och höjdlid.

Vi vill dock påtala att sedan den senaste kommunreformen på 1970-talet har nya, små kommuner avknoppats från större. Motiven har ofta varit att små kommuner ökar medborgarnas möjligheter till inflytande. I det nuvarande statsbidrags- och utjämningsystemet anses inte heller kommunernas storlek påverka de strukturella kostnaderna för att producera olika tjänster.

I stället för att resonera om större eller mindre kommuner vill vi peka på frågan om bredare eller smalare kommuner, dvs. om

---

<sup>139</sup> Jfr. Andersson och Wikström (2002).

enskilda uppgifter bör föras till eller från kommunerna. Här finns det förutsättningar att diskutera innebörden av den kommunala självstyrelsen och att ifrågasätta den rådande uppgiftsfördelningen mellan stat, kommuner och landsting.

Från ett kommunalt perspektiv verkar ”eget handlingsutrymme” vara den dimension som man vill lyfta fram i innebörden av begreppet kommunal självstyrelse. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet skriver t.ex. i en rapport att ”*sådana uppgifter där det inte ges ett tydligt utrymme för självstyret åvilar staten. Huvudprincipen är att det alltid ska finnas ett utrymme för det kommunala självstyret. I annat fall ska ansvaret bäras av den nivå där makten ligger*”. Förbunden konstaterar att utrymmet varierar mellan olika områden. Hälso- och sjukvårdslagen anses t.ex. ge möjlighet att prioritera mellan individer och behov, vilket inte bedöms vara fallet med socialtjänstlagen och LSS-verksamheten.<sup>140</sup>

En tolkning av förbundens ståndpunkt är att kommunerna skulle ha ett tydligt *verksamhetsansvar* och att staten skulle tillämpa strategin resultatstyrning. Vi vill i sammanhanget framhålla att kommunerna har ett betydande handlingsutrymme oavsett om deras ansvar ligger nära *verksamhetsansvar* eller *utföraransvar* eller om statens styrning ligger nära resultatstyrning eller avtalsstyrning. Motsatsen till total frihet är inte total brist på frihet. Som nämnts ovan kan det finnas fördelar, såväl för staten som för kommunerna och i förlängningen medborgarna, med en styrning som ligger närmare *utföraransvar*. Enbart argumentet om eget handlingsutrymme håller enligt vår mening inte som grund för diskussionen om vilka uppgifter som kommunerna ska utföra.

Demokratiskäl talar som vi ser det för kommunalt ansvar och för att föra enskilda uppgifter till kommunerna, dvs. att skapa bredare kommuner, men vi vill också lyfta fram effektivitets- och kvalitetsskäl: Kommunerna är nära medborgarna, de bedriver många verksamheter inom relativt små organisationer, de har förutsättningar att fungera som en tydlig kontaktpunkt för med-

---

<sup>140</sup> Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet (2002c).

borgarna och kommunalt ansvar möjliggör individuell service och individuella lösningar på ett sätt som statligt ansvar inte kan göra.

### **Hur resonerar man om kommunala uppgifter i andra länder?**

Det finns många intressanta exempel på hur man i våra nordiska och europeiska grannländer hanterar frågor om kommunala uppgifter och kommunernas roller. I Spanien avgör kommunernas storlek vilka uppgifter de ska utföra. Större kommuner ansvarar för fler verksamhetsområden än små kommuner. En variant på detta tänkande finns i Tjeckien, där större kommuner ansvarar för vissa funktioner i mindre grannkommuner.<sup>141</sup> I Danmark är det kommunerna och i viss utsträckning amten (motsvarande landstingen) som ansvarar för huvuddelen av socialförsäkringssystemet. De får särskilda statsbidrag som täcker hela eller delar av kostnaderna för detta.

I Sverige är socialförsäkringsområdet intressant eftersom ansvarsfördelningen i dag är sådan att sjukskrivningar involverar den enskilde medborgaren, kommunen, landstinget och staten. Denna ansvarsfördelning kan bl.a. leda till kostnadsövertvålning från kommunal sektor till staten.<sup>142</sup> Det vore värdefullt att undersöka vilka för- och nackdelar som finns med att föra över socialförsäkringsområdet till landstingen eller att, som i Finland och Norge samt som RRV förordar, låta kommunerna bli huvudmän för primärvården.<sup>143</sup> Andra frågor som kan ställas är: Varför skulle inte svenska kommuner, som ju redan är huvudmän för stora delar av den sociala omsorgen, kunna utföra liknande uppgifter som de danska kommunerna och amten? Vilka för- och nackdelar skulle finnas med en sådan lösning?

Vi konstaterar att man i andra länder har valt andra lösningar än i Sverige när det gäller kommunala uppgifter och roller. Det kan i detta sammanhang noteras att ett svenskt särdrag är enhetligheten, dvs. att alla kommuner och landsting har samma åtagan-

---

<sup>141</sup> Lidström och Kolam (2003).

<sup>142</sup> Jfr. Andersson och Wikström (2002).

<sup>143</sup> Jfr. Statskontoret (2002:22) och Riksrevisionsverket (2002:28).



den och utför samma obligatoriska uppgifter. Som Statskontoret framfört i en rapport är Sverige också ett av få länder i Europa som inte har en särskild kommunstruktur i huvudstadsområdet.<sup>144</sup> En fråga som därför kan ställas är: Måste alla kommuner och landsting göra allting i framtiden?

### ***Vi bör lära oss av förändringar som pågår i andra länder***

I Norge pågår en reformering av välfärdsförvaltningen där samverkan är ett viktigt instrument. En ny arbetsförmedling och en ny försäkringskassa som ska samverka med kommunens socialtjänst ska ersätta nuvarande organisationer. Regeringens mål med reformen, som beräknas vara genomförd 2005, är bl.a. fler personer i arbete, färre som behöver offentligt ekonomiskt stöd och en brukaranpassad och effektiv förvaltning.<sup>145</sup>

I Danmark arbetar en strukturkommission, vars inriktning har stora likheter med Ansvarskommittén. Kommissionen ska bl.a. värdera vilka geografiska och befolkningsmässiga kriterier som bör ligga till grund för indelningen i kommuner och amtskommuner (landsting), för- och nackdelar med olika modeller för en förändrad uppgiftsfördelning mellan stat, amtskommuner och kommuner samt värdera för- och nackdelar med att minska förvaltningsnivåerna med direktvald ledning från tre till två. Kommissionen ska avsluta sitt arbete senast vid utgången av 2003.<sup>146</sup>

Här i Sverige tillsatte regeringen nyligen en särskild utredare, som drygt tio år efter Ädelreformen ska genomföra en översyn av vård och omsorg för äldre. Fokus ska bl.a. ligga på samverkan mellan kommuner och landsting när det gäller omsorg och hälso- och sjukvård samt undersöka om den nuvarande huvudmannaskapsgränsen mellan kommuner och landsting är ändamålsenlig eller inte. Utredaren ska redovisa sitt arbete senast den 31 januari 2004.<sup>147</sup>

---

<sup>144</sup> Statskontoret (2002:22).

<sup>145</sup> Sosialdepartementet,

<http://www.dep.no/sos/norsk/sats/index-b-n-a.html>.

<sup>146</sup> Indenrigs- og Sundhedsministeriet, [www.im.dk](http://www.im.dk).

<sup>147</sup> Dir. 2003:40.

För att få underlag till de pågående diskussionerna om uppgifts- och ansvarsfördelningen i Sverige bör vi ta chansen att lära av de förändringar som nu genomförs eller planeras i andra länder, framför allt Norge, Danmark och Finland, och undersöka frågan:

- *Vilka motiv ligger bakom förändringar i uppgifts- och ansvarsfördelning mellan stat, kommuner och landsting (mot-svarande) och/eller av former för samverkan mellan stat och kommunala aktörer i dessa länder?*

## Referenser

- Andersson, Linda och Wikström, Magnus (2002), *Statens ekonomiska styrning av kommunerna 1992-2002*, Institutionen för nationalekonomi, Umeå universitet.
- Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet* (Ds 2003:2).
- Lidström, Anders & Kolam, Kerstin (2003), *Kommunal självstyrelse i förändring – ansvarsfördelningen mellan stat och kommuner 1974-2002*, Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.
- Nordiska Ministerrådet (2001:2), *Kommunala utjämningsystem i Norden*.
- Paulsson, Ingvar, Riberdahl, Curt och Westerling, Per (1997), *Kommunalagen – Kommentarer och praxis*, Kommentus.
- Regeringskansliet (2003), *På väg mot 24-timmarsmyndigheten*.
- Riksdagens revisorer (förslag 2001/02:RR20), *ITiS – En statlig satsning på IT i skolan*.
- Riksdagens revisorer (2001/02:15), *Nationella mål i kommunernas äldreomsorg*.
- Riksdagens revisorer (förslag 2002/03:RR3), *Statens styrning av skolan – från målstyrning till uppsökande bidragsförmedling*.
- Riksdagens revisorer (2002/03:1), *Med tvång och god vilja – vad gör Statens institutionsstyrelse?*
- Riksdagens revisorer (2002/03:14), *Vad ska man tro? Redovisning av statsbidrag till kommunerna*.
- Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen (1997:1), *FINSAM – en slutrapport*.
- Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen (2001:1), *SOCSAM – försök med politisk och finansiell samordning, en slutrapport*.
- Riksrevisionsverket (1996:28), *Förhållandet stat – kommun*.
- Riksrevisionsverket (2002:6), *Tillsyn av behandlingshem för barn och ungdomar*.
- Riksrevisionsverket (2002:28), *Vård och omsorg för äldre – analys av problem och förslag till statliga åtgärder*.
- Skolverket (1997), *Ansvar för skolan – en kommunal utmaning*.
- Skolverket, *Årsredovisning 2002*.
- Socialstyrelsen (1994:13), *Ädelreformen – Årsrapport 1994*.
- Socialstyrelsen (1998:5), *Försök med kommunal primärvård 1992-1998 – Slutrapport*.
- Socialstyrelsen (2001), *Hälso- och sjukvårdsrapport 2001*.
- Socialstyrelsen (2003), *Årsredovisning 2002*.
- SOU 1991:98, *Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans – statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer*.
- SOU 1998:105, *Minska regleringen av kommuner och landsting*.
- SOU 2000:120, *Förenklad kommunal utjämning*.
- SOU 2002:103, *Utjämning av LSS-kostnader*.
- SOU 2002:121, *Skollag för kvalitet och likvärdighet*.

Statistiska centralbyrån (2002), *Den offentliga sektorn. Bokslut för verksamhetsåret 2001*.

Statskontoret (1994:24), *Erfarenheter av huvudmannaskapsförändringar*.

Statskontoret (1996:12), *Statens styrning av kommunal verksamhet*.

Statskontoret (1999:24), *Slutrapport – Gamla län blir nya regioner?*

Statskontoret (2000:18), *Uppföljning och utvärdering av det regionala utvecklingsarbetet*.

Statskontoret (2002:22), *Stat/kommunrelationer i Europa*.

Statskontoret (2003:5), *Statsbidragen till kommuner och landsting – En kartläggning och analys*

Statskontoret (2003:10), *Kommunernas ansvar för vuxnas lärande – och vad bör staten göra?*

Statskontoret (2003:11), *Reglering av ansvar och ansvarsutkrävande*.

Statskontoret (2003:14), *EU:s nya förvaltningsorgan och trepartsavtal – En delrapport*.

Stjernqvist, Nils och Magnusson, Håkan (Ds 1988:36), *Den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna*, Civildepartementets forskningsdelegation.

Strandberg, Urban, *Kommunal självstyrelse* i Mattson, Ingvar och Petersson, Olof (red. 2003), *Svensk författningsspolitik*, SNS Förlag.

Svenska Kommunförbundet (2002), *Aktuellt om skola och barnomsorg – 2002*.

Svenska Kommunförbundet (2002b), *Kommunala framtider – en långtidsutredning om behov och resurser till år 2050*.

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet (2002), *Kommunernas ekonomiska läge – december 2002*.

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet (2002a), *Kommunernas ekonomiska läge – april 2003*.

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet (2002b), *Interkommunal samverkan – en undersökning av samverkan mellan kommuner och landsting i Sverige*.

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet (2002c), *Samspel och långsiktig ansvarsfördelning – Slutrapport från SOLA-projektet*.

Svenska Kommunförbundet (2003), *Kommunal samverkan för elevens bästa*.

Söderström, Lars (Ds 2002:7), *Hoten mot kommunerna – En ESO-rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden*.

Sörensen, Eva (2003), *Netvaerksdemokrati i byen*, artikel i *Kommunal Ekonomi och Politik*, nr 1, mars 2003.

Westerståhl, Jörgen (1987), *Staten, kommunerna och den statliga styrningen – Några principfrågor*, Stat-kommunberedningen, Civildepartementet.

## Riksdagstryck

### Propositioner och skrivelser

1988/89:4, *Om skolans utveckling och styrning.*

1989/90:150, *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1990/91.*

1990/91:14, *Om ansvaret för service och vård till äldre och handikappade m.m.*

1990/91:18, *Om ansvaret för skolan.*

1991/92:38, *Inriktningen av den ekonomiska politiken.*

1991/92:150, *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93.*

1992/93:159, *Om stöd och service till vissa funktionshindrade.*

1992/93:242, *Minskad statlig reglering av kommunernas ansvar för boende-frågor.*

1993/94:218, *Psykiskt stördas villkor.*

1994/95:150, *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1995/96.*

1995/96:64, *Ett nytt utjämningsystem för kommuner och landsting m.m.*

1995/96:150, *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1996/97.*

1996/97:3, *Kulturpolitik.*

1996/97:38, *Överlåtelse av allmännyttiga bostadsföretag eller deras bostäder.*

1996/97:52, *Den kommunala redovisningen.*

1996/97:150, *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1997/98.*

1997/98:6, *Förskoleklass och andra skollagsfrågor.*

1997/98:113, *Nationell handlingsplan för äldrepolitiken.*

1998/99:122, *Kommunala bostadsföretag.*

1999/2000:79, *Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken.*

1999/2000:149, *Nationell handlingsplan för utveckling av hälso- och sjukvården.*

2000/01:26, *Bostadsförsörjningsfrågor m.m..*

2000/01:36, *Sjukhus med vinstsyfte.*

2000/01:71, *Nytt huvudmannaskap för vårdhögskoleutbildningar.*

2000/01:72, *Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen.*

2001/02:4, *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet.*

2001/02:58, *Allmännyttiga bostadsföretag.*

2002/03:1, *Budgetpropositionen för 2003.*

1996/97:112, *Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – kvalitet och likvärdighet.*

2001/02:102, *Utvecklingen inom den kommunala sektorn.*

2001/02:166, *Barnpolitiken – Arbetet med strategin för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter.*

2001/02:188, *Utbildning för kunskap och jämlikhet – regeringens utvecklingsplan för kvalitetsarbetet i förskola, skola och vuxenutbildning.*

### **Utskottsbetänkanden**

1988/89:UbU7, *Skolans utveckling och styrning.*

1989/90:FiU29, *Den kommunala ekonomin.*

1990/91:UbU4, *Ansvar för skolan.*

1990/91:SoU09, *Ändrad ansvarsfördelning inom äldreomsorgen m.m..*

1991/92:FiU29, *Den kommunala ekonomin.*

1992/93:BoU19, *Minskad statlig reglering av kommunernas ansvar för boendefrågor.*

1992/93:SoU19, *Stöd och service till vissa funktionshindrade.*

1993/94:SoU28, *Psykiskt stördas villkor.*

1994/95:FiU19, *Den kommunala ekonomin.*

1995/96:FiU05, *Ett nytt utjämningsystem för kommuner och landsting m.m.*

1995/96:FiU10, *Ekonomisk vårproposition (prop. 1995/96:150).*

1996/97:BoU07, *Överlåtelse av allmännyttiga bostadsföretag eller deras bostäder.*

1996/97:FiU15, *Den kommunala redovisningen.*

1996/97:FiU20, *Riktlinjer för den ekonomiska politiken för budgetåret 1997 m.m.*

1996/97:KRU01, *Kulturpolitik m.m.*

1996/97:UbU13, *Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning.*

1997/98:UbU05, *Förskoleklass, grundskolans timplan, mobbning m.m.*

1997/98:SoU24, *Nationell handlingsplan för äldrepolitiken.*

1998/99:BoU11, *Kommunala bostadsföretag.*

1999/2000:SoU14, *Nationell handlingsplan för handikappolitiken.*

2000/01:BoU02, *Bostadsförsörjningsfrågor m.m.*

2000/01:SoU5, *Nationell handlingsplan för utveckling av hälso- och sjukvården.*

2000/01:SoU11, *Sjukhus med vinstsyfte.*

2000/01:UbU15, *Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen.*

2000/01:UbU17, *Nytt huvudmannaskap för vårdhögskoleutbildningar.*

2001/02:BoU4, *Allmännyttiga bostadsföretag m.m.*

2001/02:FiU19, *Utvecklingen inom den kommunala sektorn.*

2001/02:NU04, *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet.*

2001/02:SoU23, *Barnpolitiken – Arbetet med strategin för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter.*

2002/03:FiU03, *Utgiftsområde 25, Allmänna bidrag till kommuner.*

2002/03:SoU01, *Utgiftsområde 9, Hälsovård, sjukvård och social omsorg.*

2002/03:UbU01, *Utgiftsområde 16, utbildning och universitetsforskning.*

2002/03:UbU03, *Kvalitetsarbete och planering för skolan.*

## Övrigt

Bibliotekslagen (SFS 1996:1596).

Dir. 2003:10, *Översyn av strukturen och uppgiftsfördelningen i samhällsorganisationen.*

Dir 2003:40, *Översyn av vård och omsorg för äldre – tio år efter Ädelreformen.*

Förordningen med instruktion för Statens skolverk (SFS 2002:1160).

Förordningen med instruktion för Statens institutionsstyrelse (SFS 1996:610).

Helsedepartementet i Norge, <http://odin.dep.no/hd/norsk/index-b-n-a.html>.

Hemsidan [www.denmark.dk](http://www.denmark.dk).

Hemsidan [www.finland.fi](http://www.finland.fi).

Hälso- och sjukvårdslagen (SFS 1982:763).

Indenrigs- og Sundhedsministeriet i Danmark, [www.im.dk](http://www.im.dk).

Kommunallagen (SFS 1991:900).

Lagen med särskilda bestämmelser för vård av unga (SFS 1990:52).

Lagen om Barnombudsman (SFS 1993:335).

Lagen om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst (SFS 1994:566).

Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (SFS 1988:870).

*Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet.*

*Regleringsbrev för Barnombudsmannen 2003.*

*Regleringsbrev för länsstyrelserna 2003*

*Regleringsbrev för Socialstyrelsen 2003.*

*Regleringsbrev för Statens institutionsstyrelse 2003.*

Regeringsbeslut 2002-09-05 och 2003-01-09.

Regeringsformen (SFS 1974:152).

Samverkansdatabasen, [www.komstat.svekom.se](http://www.komstat.svekom.se).

Skollagen (SFS 1985:1100).

Skolmyndigheternas gemensamma startside, [www.skolmyndigheter.nu](http://www.skolmyndigheter.nu).

Skolverket, [www.skolverket.se](http://www.skolverket.se).

Socialdepartementet, <http://social.regeringen.se>.

Socialstyrelsen, [www.sos.se](http://www.sos.se).

Socialtjänstlagen (SFS 2001:453).

Socialdepartementet i Norge, <http://www.dep.no/sos/norsk/sats/index-b-n-a.html>.

Specialskolemyndigheten, [www.spm.se](http://www.spm.se).

Statens institutionsstyrelse, [www.stat-inst.se](http://www.stat-inst.se).

Svenska Kommunförbundet, [www.svekom.se](http://www.svekom.se).

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, [www.lf.svekom.se](http://www.lf.svekom.se).

Utbildningsdepartementet, <http://utbildning.regeringen.se>.

