



Promemoria 2003-10-13

Hur styr staten kommunerna?

Ett förslag till kartläggnings- och
analysmodell





STATSKONTORET

Enheten för styrningsfrågor

MISSIV

DATUM
2003-10-13
ERT DATUM
2003-06-13

DIARIENR
2003/292-5
ER BETECKNING
Fi2003/59

Ansvarskommittén (Fi 2003:02)
103 33 Stockholm

Uppdrag om statens styrning av kommunerna

Statskontoret fick den 16 juni 2003 ett uppdrag av Ansvarskommittén (Fi 2003:02). Uppdraget bestod av två etapper. I den första etappen ingick bl.a. att ta fram ett underlag om statens styrning av kommunerna inom fem utvalda områden; grund- och gymnasieskolan, försörjningsstödet, uppgifter relaterade till missbruk (missbrukarvård och allmänt drogförebyggande åtgärder), miljöområdet och plan- och byggområdet. Statskontoret skulle i den första etappen även ta fram exempel på befintliga styrningsmekanismer och identifiera likheter och olikheter i statens styrning.

Uppdragets andra etapp, som ska konkretiseras senare, syftar till att pröva möjligheten att formulera 4-5 principmodeller för statlig styrning inom ett kommunalt verksamhetsområde.

Den första etappen av uppdraget redovisas härmed i promemorian *Hur styr staten kommunerna? Ett förslag till kartläggnings- och analysmodell.*

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

Enligt Statskontorets beslut

Rickard Broddvall



Sammanfattning	3
1 Utgångspunkter för studien	7
1.1 Inledning	7
1.2 Statens och kommunernas roller	8
1.3 Vad menar vi med styrning och styrmedel?	9
1.4 Några metodologiska frågor	10
2 En kartläggnings- och analysmodell	13
2.1 Fokus på kommunala slutprestationer	13
2.2 Tre aspekter för beskrivning och analys	16
2.3 Prövning av förstudiens styrningsstrategier och ansvarstyper	18
2.4 Vår analysmodell ger strukturen	20
3 Modellens tillämpning på områdena	21
3.1 Grund- och gymnasieskolan	21
3.2 Försörjningsstödet	23
3.3 Uppgifter relaterade till missbruk	24
3.4 Miljöområdet	27
3.5 Plan- och byggområdet	28
4 Likheter och olikheter i statens styrning	31
4.1 Kommunernas slutprestationer	31
4.2 Styrning av slutprestationernas innehåll	33
4.3 Styrning av produktionsprocesser	33
4.4 Övrig styrning	34
4.5 En samlad bild av statens styrning inom de fem områdena	35
5 Prövning av begreppsparen från förstudien	39
5.1 <i>Verksamhetsansvar – utföraransvar</i>	39
5.2 <i>Resultatstyrning – avtalsstyrning</i>	41
5.3 Möjliga strategier: <i>resultatstyrning – detaljstyrning</i>	42
5.4 ... men bilden av nuvarande styrning är splittrad	43
6 Avslutande reflektioner	47
6.1 Uppdraget och analysmodellen	47
6.2 Reflektioner om styrning och handlingsfrihet	47
6.3 Övriga reflektioner	50
Referenser	53
Bilaga 1: Uppdraget till Statskontoret	55
Bilaga 2: Grundskola och gymnasieskola	59
Bilaga 3: Socialtjänstens uppgifter när det gäller försörjningsstöd och uppgifter relaterade till missbruk	69
Bilaga 4: Miljöfrågor	85
Bilaga 5: Samhällsplanering/stadsbyggnad	103
Bilaga 6: Aktuella frågor i övriga nordiska länder	115



STATSKONTORET

PM

2003-10-13

2

Sammanfattning

Statskontoret fick den 16 juni 2003 i uppdrag av Ansvarskommittén (Fi 2003:02) att beskriva och analysera statens styrning av kommunal verksamhet inom grund- och gymnasieskola, försörjningsstöd, missbrukarvård och drogförebyggande arbete, miljöarbete enligt miljöbalken och samhällsplanering/stadsbyggnad. Uppdraget (se bilaga 1) består av två etapper och den här promemorian utgör redovisning av den första etappen.

Det går inte att urskilja någon tydlig styrningsstrategi

Vår sammanfattande bedömning är att bilden av den statliga styrningen är splittrad. Vi kan inte urskilja någon tydlig statlig styrningsstrategi.

Vi ser däremot vissa mönster i styrningen. Staten styr både verksamheternas innehåll och process, antingen relativt hårt eller inte alls.

Vi konstaterar att inget av de områden som vi har undersökt kännetecknas av det som brukar benämnas *resultatstyrning*. Det är förvånande mot bakgrund av statens ofta uttalade ambition att ändra styrningens tyngdpunkt från detaljreglering till resultatstyrning.

Nödvändigt med en modell för att analysera statens styrning

Vi har sett det som nödvändigt att utveckla en analysmodell (kapitel 2) som speglar både *vad* staten styr och *hur* styrningen är utformad. Samtidigt kan modellen bara fånga in de mest väsentliga delarna i styrningen, annars blir modellen för komplicerad. Detta ställer krav på bedömningar och generaliseringar, vilket med nödvändighet skapar ett utrymme för tolkning.

Vår modell går i korthet ut på att identifiera de *prestationer* som staten har ålagt kommunerna att åstadkomma mot medborgarna och andra aktörer.

Prestationerna betecknas som antingen *tjänster* eller *beslut*, som i sin tur kan vara *individuella* eller *kollektiva*, dvs. rikta sig mot enskilda personer eller mot alla kommuninvånare. Vi bedömer sedan om graden av styrning av prestationerna är *hög*, *medel* eller *låg* när det gäller styrning av innehåll (*vad* som ska åstadkommas), styrning av processer (*hur* prestationen ska åstadkommas) och övriga former av styrning (bl.a. kontroll och finansiering).

De flesta prestationer är *individuella tjänster* eller *beslut*

En tillämpning av vår modell (kapitel 3 och 4) visar att den övervägande delen av de kommunala prestationerna är *individuella tjänster* eller *beslut*.

Individuella tjänster är vanligast inom försörjningsstöd, missbrukarvård och grund- och gymnasieskola. Inom skolområdet är t.ex. anordnande av utbildning och skolhälsovård *individuella tjänster*. Därefter följer *individuella beslut* som är vanligast inom miljöområdet och plan- och byggområdet. Det kan t.ex. vara beslut om tillstånd eller bygglov.

Det finns också flera inslag av *kollektiva tjänster*, t.ex. avfallshantering, parkskötsel och allmänt drogförebyggande åtgärder. *Kollektiva beslut* är relativt ovanliga, men det kan t.ex. röra sig om beslut om olika föreskrifter.

Hur hård styrningen är varierar men den är generellt sett högre för individuella tjänster och beslut

Graden av *både* innehålls- och processtyrning är *hög* när det gäller försörjningsstödet och *låg* när det gäller allmänt drogförebyggande åtgärder. Dessa två områden representerar därför två skilda styrningsmönster.

Övriga områden har *olika* styrningsgrad av innehåll och process, men variationerna inom respektive område är relativt små.

Vi ser också att *individuella* prestationer har totalt sett en högre grad av styrning än *kollektiva*.

Variierande handlingsfrihet svarar mot olika ansvarstyper

I vårt uppdrag har ingått att pröva begreppen *verksamhetsansvar* och *utföraransvar* på områdena (kapitel 5). *Verksamhetsansvar*, som innebär *låg* grad av styrning av både innehåll och processer, ger kommunerna stor handlingsfrihet. *Utföraransvar*, som innebär *hög* styrningsgrad av både innehåll och processer, ger liten handlingsfrihet.

Allmänt drogförebyggande åtgärder svarar mot *verksamhetsansvar*, medan försörjningsstöd hänförs till *utföraransvar*. Dessa två områden utgör därmed också ytterligheter när det gäller kommunernas handlingsfrihet. Övriga områden ligger närmare *utföraransvar* än *verksamhetsansvar*.

Ingen av ansvarstyperna motsvarar någon styrningsstrategi

I vårt uppdrag har också ingått att pröva strategierna *resultatstyrning* och *avtalsstyrning* på områdena (kapitel 5). *Avtalsstyrning* bör reserveras för frivilliga åtaganden baserade på överenskommelser.

Som motpol till begreppet *resultatstyrning* föreslår vi *detaljstyrning*. *Resultatstyrning* har *hög* grad av innehållsstyrning och *låg* grad av processstyrning. *Detaljstyrning* har *låg* grad av innehållsstyrning och *hög* grad av processtyrning. Ingen av dessa strategier svarar mot något av de undersökta områdena och inte heller mot ansvarstyperna *verksamhetsansvar* eller *utföraransvar*.

För att hantera detta har vi försökt urskilja två kompletterande styrningsstrategier som dels motsvarar de båda ansvarstyperna, dels svarar mot något av de undersökta områdena. Den ena strategin ska alltså ha *låg* grad av både innehålls- och processtyrning, medan den andra tvärtom ska ha *hög* grad av båda dessa styrningsaspekter. Vi benämner den första strategin *åläggande-styrning* och den andra *utförarstyrning*.

Modellen ger ett underlag för diskussioner kring statens styrning

Under vårt arbete har vi formulerat några hypoteser och uppfattningar som kan fungera som ett underlag för vidare diskussioner (kapitel 6).

En hypotes är att kommunernas handlingsfrihet varierar beroende på vilken vikt som statsmakterna ger åt värdena *likvärdighet* och *rättssäkerhet*. Båda begreppen kan relateras till statens styrning av innehåll (resultat) och av processer. Det är inte förvånande att kommunernas handlingsfrihet är liten där statsmakterna anser att rättssäkerhet ska betonas. Vårt intryck från de undersökta områdena är också att när staten uttrycker sig om likvärdighet, så handlar det ofta om ange ett "golv" eller en lägsta godtagbar nivå.

Vår uppfattning är även att diskussioner om statligt eller kommunalt huvudmannskap i första hand bör föras om *individuella beslut* eller *tjänster* med *hög* grad av både innehålls- och processtyrning. Sådana uppgifter utförs i dag både inom staten och i kommunerna.

Vidare bör diskussioner om huruvida uppgifter ska utföras i offentlig eller privat regi framför allt föras om *kollektiva tjänster*. Dessa prestationer har sällan karaktären av myndighetsutövning mot enskilda, vilket däremot ofta är fallet med prestationer i form av *beslut*.

Det har inte ingått i denna första etapp av vårt uppdrag att behandla strategier för statens styrning eller att pröva hypoteserna ovan. Vi ser däremot behov av att göra detta mer ingående i nästa utredningsetapp.



STATSKONTORET

PM

2003-10-13

6

1 Utgångspunkter för studien

1.1 Inledning

Bakgrunden till uppdraget

Statskontoret genomförde under våren 2003 en egeninitierad förstudie där ett syfte var att identifiera ett antal frågeställningar om relationerna mellan stat och kommunal sektor som Statskontoret ansåg borde undersökas närmare. Flera frågeställningar rörde statens strategiska styrning av kommunal verksamhet.¹ Utifrån förstudien fördes en uppdragsdialog med sekretariatet för Ansvarskommittén (Fi 2003:02). Dialogen resulterade i mitten av juni i ett uppdrag till Statskontoret (se bilaga 1).

Så här har vi arbetat

Den här promemorian har skrivits av Rickard Broddvall (projektledare), Leif Lundberg och Bodil Aksén vid Statskontoret, Enheten för styrningsfrågor.

Underlaget har vi i huvudsak hämtat dels från utredningar, riksdagstryck, myndighetsdokument och annan litteratur, dels från intervjuer med Susanne Bagge och Micaela Schulman, sekretariatet i Plan- och bygglagskommittén (M 2002:05), Anna-Lena Rosengardten och Anders Lillienau, sekretariatet i Miljöbalkskommittén (M 1999:03), Ann-Sofie Eriksson, Reigun Thune Hedström och Germund Persson, Svenska Kommunförbundet samt Göte Appelberg, tidigare chefsjurist vid Skolverket.

Med tanke på den korta utredningstiden har vi valt att anlita ett antal sakgranskare för att inhämta synpunkter på våra texter och vår analysmodell. Dessa sakgranskare har varit förbundsjuristerna Olof Moberg och Germund Persson, Svenska Kommunförbundet, chefsjuristen Ingegärd Hilborn, Skolverket, Kristina Eriksson och Roger Holmberg, Socialstyrelsen, Lars Dahlberg, Statskontoret, konsulten Lars Hammar, tidigare Statskontoret, och professor Jon Pierre, statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

Projektgruppen har också haft fortlöpande kontakter med Ansvarskommitténs sekretariat vid fyra möten under arbetets gång.

Disposition av promemorian

Promemorian består av sex kapitel och sex bilagor. I *kapitel 1* beskriver vi kort den grundläggande regleringen av relationerna mellan stat och kommuner. Vi för också ett resonemang om begreppet styrning och avgränsar vårt uppdrag. I *kapitel 2* utvecklar vi en analysmodell för att kunna beskriva och analysera verksamheter och styrning inom de fem utvalda områdena och ställa dem mot varandra.

¹ Statskontoret (2003:16).

Med hjälp av analysmodellen beskriver vi de fem områdena i *kapitel 3*. I *kapitel 4* identifierar vi likheter och olikheter i den statliga styrningen, medan ansvarsbegreppen och styrningsstrategierna från förstudien prövas på områdena i *kapitel 5*. *Kapitel 6* innehåller våra avslutande reflektioner.

I *bilaga 1* redovisas uppdraget till Statskontoret i sin helhet, i *bilagorna 2-5* återfinns resultatet av vår kartläggning av de fem områdena och i *bilaga 6* gör vi en utblick mot vad som är på gång inom stat-kommunområdet i de övriga nordiska länderna.

1.2 Statens och kommunernas roller

Grundläggande reglering av stat-kommunrelationerna

Sverige är en enhetsstat, och kommuner och landsting bedriver sin verksamhet inom statens ram, både rent territoriellt och när det gäller rättsordningen. Detta betyder att riksdagens majoritet ytterst anger ramarna för och innebörden av den *kommunala självstyrelsen* som princip för relationerna mellan stat och kommuner. Regeringsformen föreskriver inte något om innebörden av den kommunala självstyrelsen utan reglerar enbart formfrågor. Tre paragrafer är särskilt relevanta.

I 1 kap. 7 § anges att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar samt att kommunerna får ta ut skatt för skötsel av sina uppgifter. Enligt 8 § finns för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. I 8 kap. 5 § föreskrivs att grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen bestäms i lag. I lag meddelas också föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden.²

De övergripande principerna för kommunernas befogenheter och organisation preciseras i kommunallagen. Den kommunala allmänna kompetensen, som stadgas i 2 kap. 1 §, innebär 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”.³

En stor del av kommunernas verksamhet regleras genom *speciallagar* där det stadgas vilket ansvar och vilka befogenheter som kommunerna har. Speciallagar finns för t.ex. skola, socialtjänst och räddningstjänst. Speciallagstiftning har ofta ramlagskaraktär och kompletteras därför med bl.a. förordningar och myndighetsregleringar.

En orsak till att riksdagen givits en stark roll när det gäller relationerna mellan stat och kommuner är att man i förarbetena till regeringsformen be-

² Regeringsformen (1974:152).

³ Kommunallagen (1991:900).

dömt att ”arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun måste [...] i ganska vid omfattning kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen”.⁴ Samtidigt har kommunerna sedan länge haft det huvudsakliga ansvaret för att verkställa ett stort antal offentliga välfärdstjänster. Den offentliga verksamheten finansieras också till största delen med kommunalskatter.

Av betydelse i sammanhanget är också 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 beslutet bara upphävas, inte ersättas med ett nytt beslut. Överklagandet i dessa fall sker till länsrätten.

I ett antal av de lagar som reglerar kommunernas verksamhet 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 mot enskilda, t.ex. i frågor om rätten till socialt bistånd eller prövning av ansökan om bygglov.

Vi menar att utifrån vad som redovisats i detta avsnitt är det följdriktigt att staten styr sådana verksamheter som kommunerna är ålagda och att nationella mål och ambitioner ska få genomslag i kommunal verksamhet.

1.3 Vad menar vi med styrning och styrmedel?

Styrning är ett komplext och mångtydigt begrepp. Vi utgår från antagandet att styrning måste omfatta ett styrande subjekt, någon som styr, och ett styrt objekt, någon som styrs. Styrning är därmed ett relationsbegrepp. Det finns en uppdragsgivare och en uppdragstagare. Som vi ser det finns det också alltid någon form av övergripande syfte eller mål med styrning, t.ex. att förändra verksamheter och/eller beteenden eller att bibehålla en viss inriktning. Styrning handlar därmed om olika sätt att nå fastställda mål, medan styrmedel kan ses som verktyg för att påverka beteenden i syfte att nå målen.⁵

⁴ Citatet från prop. 1973:90 är hämtat från Mattson och Petersson (red. 2003), s. 192.

⁵ Statskontoret (1995a), s. 1, Statskontoret (1995b), s. 8, Statskontoret (2003:11), s. 69.

Olika roller för styrande och styrda

Nu är det inte så enkelt att rollerna som styrande subjekt och styrda objekt är givna, utan de varierar beroende på hur man betraktar styrning. Staten (subjekt) styr exempelvis kommunernas (objekt) verksamhet inom skolan genom bl.a. skollagen, läroplaner och kursplaner. Samtidigt styr kommunerna (subjekt) skolorna (objekt) i kommunen.

Det är inte heller särskilt enkelt att definiera vad som är subjekt och vad som är objekt. Det styrande subjektet är t.ex. sällan *en* aktör med *en* vilja, utan oftast flera olika aktörer med olika mål, värderingar och liknande. Staten består t.ex. av olika departement och myndigheter, medan kommunen består av olika nämnder och förvaltningar. Ett styrt objekt utsätts dessutom ofta för styrning från många håll samtidigt. En kommun är t.ex. tillsynsmyndighet, förvaltningsmyndighet, arbetsgivare, upphandlare och energiförbrukare samtidigt.⁶

Avgränsning av uppdraget och av begreppet styrning

Eftersom vårt uppdrag är att analysera statlig styrning riktad mot kommuner kommer vi i första hand att betrakta staten (som här innefattar riksdag, regering och statliga myndigheter) som styrande subjekt och kommunerna som styrda objekt.

Vi kommer även att behandla sådan styrning där kommunerna är styrande subjekt, men då i första hand när vi beskriver kommunernas befogenheter och handlingsfrihet inom de fem områdena. Vi menar att framför allt beskattningsrätten och det omfattande verkställaransvaret ger kommunerna handlingsfrihet att planera, organisera, bedriva och utveckla verksamheter, dvs. att vara styrande subjekt, oavsett hur den statliga styrningen är utformad. Givetvis varierar handlingsfriheten mellan olika verksamheter, vilket vi återkommer till nedan.

Som framgår av vårt uppdrag (se bilaga 1) ska vi undersöka statens styrning inom fem områden:

- grund- och gymnasieskolan,
- socialtjänstens uppgifter relaterade till missbruk,
- socialtjänstens uppgifter när det gäller försörjningsstöd,
- miljöfrågor samt
- samhällsplanering/stadsbyggnad.

1.4 Några metodologiska frågor

Vårt uppdrag handlar om statlig styrning riktad mot primärkommuner. Det gör att vi närmar oss styrningsfrågorna från ett statligt perspektiv. Det kan

⁶ Statskontoret (1995a), s. 1, 3.

tyckas vara en begränsning med tanke på att vi studerar kommunal verksamhet, men å andra sidan stämmer det väl överens med vad som nämns ovan i avsnitt 1.2 om den grundläggande regleringen av stat-kommunrelationerna.

Vi ska identifiera likheter och olikheter i ansvar och styrning mellan de fem områdena samt överväga troliga förklaringar till dessa. I vårt uppdrag ingår också att pröva och vidareutveckla den begreppsapparat som vi använde i förstudien. Vi menar dock att begreppsapparaten (ansvarsbegrepp och styrningsstrategier) först behöver kompletteras med en analysmodell som kan beskriva både *vad* som styrs och *hur* den statliga styrningen är utformad. Det är enligt vår mening först när en sådan analys har gjorts som det är möjligt att pröva förstudiens begreppsapparat. Vi utvecklar vår analysmodell i kapitel 2.

Av tids- och resursskäl har det inte varit möjligt för oss att göra en fullständig kartläggning av de fem områdena. När det gäller verksamheternas karaktär har vi valt att utgå ifrån det som vi bedömt vara huvudsyftet med en viss verksamhet. Det finns här en risk i att detta tillvägagångssätt lämnar stort utrymme för subjektiva bedömningar dels av vad som över huvud taget ska tas med i kartläggningen, dels av hur det ska tolkas. För att kompensera detta försöker vi redovisa våra argument så tydligt som möjligt.

Vi utgår i promemorian från kommunala slutprestationer (se kapitel 2). Vi betraktar lagstiftning som det primära styrmedlet, eftersom det framför allt är genom just lagstiftning som staten ålägger kommunerna att göra något.⁷ Därför gör vi en genomgång av den huvudsakliga lagstiftningen inom vart och ett av de fem områdena. Lagstiftningen är både omfattande och komplex. Vi gör därför inga anspråk på att täcka in samtliga kommunala slutprestationer.

Begrepp och modeller innebär alltid att verkligheten förenklas och att komplexa förhållanden generaliseras. Det samma gäller för de matriser som vi presenterar för att åskådliggöra olika företeelser. Vårt syfte är å andra sidan inte att beskriva verkligheten, utan att utarbeta en generell metodik och analysmodell för att kunna beskriva och analysera statlig styrning av kommunal verksamhet.

Vi behandlar enbart statens formella styrning, inte olika former av informell styrning eller styrningens effekter. Dessa områden är dock intressanta för att bedöma hur den verkliga styrningen ser ut och fungerar. Mot bakgrund av den mycket korta utredningstiden har våra möjligheter att ens försöka ge en överskådlig bild av den informella styrningen och den statliga styrningens effekter naturligtvis varit starkt begränsade.

⁷ Den lagstiftning som avses är skollagen (1985:1100), socialtjänstlagen (2001:453), miljöbalken (1998:808) och plan- och bygglagen (1987:10). Vi har också behandlat vissa förordningar som följer av dessa lagar.



2 En kartläggnings- och analysmodell

Vår ambition i det här kapitlet är att presentera en analysmodell som kan användas dels för att karaktärisera verksamheter och styrning inom vart och ett av de fem områdena, dels för att beskriva och analysera likheter och olikheter i ansvar och styrning samt att överväga troliga förklaringar till dessa. Resonemangen bygger på kartläggningen (se bilagorna 2-5).

2.1 Fokus på kommunala slutprestationer

Hur går man egentligen tillväga när man ska analysera statlig styrning av kommunala verksamheter? Det är ingen enkel fråga och det finns inga enkla svar.

En förutsättning för att beskriva och analysera styrningen inom ett område är, som vi ser det, att veta *vad* det är som staten styr att kommunerna i slutänden ska åstadkomma. Vilka prestationer är kommunerna egentligen ålagda av staten att producera till medborgarna och andra aktörer?

Vi har valt att med utgångspunkt i kartläggningen först identifiera de paragrafer i respektive lag som på något sätt stadgar vad en kommun får eller ska göra (befogenheter och åligganden). Denna genomgång har visat att det finns olika sorters prestationer. Vi ser en skillnad mellan prestationer som kommunerna enligt lagen ska åstadkomma och prestationer som ska genomföras som ett led i att åstadkomma de förstnämnda prestationerna. Prestationer kan alltså sägas vara antingen

1. kommunala slutprestationer (prestationer som lagstiftningen ytterst syftar till) eller
2. kommunala delprestationer (prestationer som utförs under processen mot själva slutprestationerna).

I den här promemorian ligger fokus på kommunala slutprestationer, men vi kommer även att beskriva produktionsprocesser (inklusive delprestationer) eftersom det krävs för att ge en så bred bild som möjligt av statens styrning.

Nästa steg har varit att försöka gruppera dessa kommunala slutprestationer i kategorier. Vi tycker oss kunna urskilja två huvudkategorier som vi väljer att benämna *tjänster* och *beslut*. Kategorierna behandlas i följande avsnitt.

Kommunala slutprestationer i form av tjänster

En stor del av den kommunala verksamheten är *tjänster*. Det man kanske i första hand tänker på i dessa sammanhang är kommunernas insatser inom vård, skola och omsorg. Men det finns även en lång rad andra insatser som är att betrakta som tjänsteproduktion. Inom det tekniska området kan nämnas vattenförsörjning, avloppshantering, värme- och elförsörjning, renhållning, kollektivtrafik samt byggande och underhåll av parker, gator och

vägar. Exempel på kommunala tjänster inom kultur- och fritidsområdet är drift och underhåll av bibliotek, museer, teatrar samt idrotts- och friluftsanläggningar.

Att en verksamhet betecknas som *tjänst* är inte liktydigt med att insatsen ges utan någon form av prövning eller beslut. Det gäller för en del av de uppräknade verksamheterna, men inte för alla. När det gäller exempelvis vård- och omsorgsinsatser sker regelmässigt en prövning från kommunens sida av om en person ska få tjänsten eller inte. Det är inte heller ovanligt att en tjänst är avgiftsbelagd och bara utgår till de personer som är villiga att betala den fastställda avgiften.

Som nämnts ovan ingår i kategorin *tjänster* ibland också beslut som en del prestation, men verksamhetens huvudsakliga syfte är inte att kommunen ska fatta beslut, utan målet är att producera en tjänst av något slag för medborgarna. Detta markeras i lagstiftningen ofta med att kommunen ska ”anordna”, ”svara för” eller ”är skyldig att” producera något.

Kommunala slutprestationer i form av *beslut*

Vid tjänsteproduktion kan ett beslut vara en del prestation: en förutsättning för att man ska kunna erhålla slutprestationen, tjänsten. Vad som är utmärkande för de slutprestationer som vi betecknat som *beslut* är att beslutet är både målet och slutpunkten för verksamheten.

Exempel på denna typ av slutprestation är beslut om bygglov, föreskrifter om att vissa djur inte får hållas utan tillstånd, ansökningar om tillstånd för installation av värmepumpar, tillstånd för att utnyttja en grundvattentäkt, godkännande av vissa lokaler för livsmedelshantering, föreskrifter om sortering av avfall, en renhållningsordning eller en lokal ordningsstadga.

Som framgår av exemplifieringen ovan kan *beslut* avse vitt skilda saker och områden, men man kan säga att *beslut* vanligtvis innebär något av följande:

- *en tillåtelse* för någon att göra något
- *en skyldighet* för någon att göra något, eller
- *ett förbud* för någon att göra något.

Beslut kan också handla om:

- ett fastställande av under vilka förutsättningar eller villkor något får eller inte får ske (villkor/föreskrifter),
- ett uppställande av vad som kommer att hända om någon som berörs av en lag, en förordning, en föreskrift eller ett beslut bryter mot detta, eller
- ett utdömande av en sanktion eller annan konsekvens på grund av ett konstaterat regelbrott.

Det är inte ovanligt att flera av de ovan uppräknade syftena återfinns i ett och samma beslut.

Det som här kallas *beslut* är ofta, men inte alltid, exempel på myndighetsutövning mot enskilda. Myndighetsutövning är allmänt ett uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna.⁸

All myndighetsutövning grundar sig på bestämmelser i lag eller andra författningar. Några moment som kännetecknar myndighetsutövning är att myndigheter ges befogenheter som utövas i förhållande till enskild, att det är ofta fråga om bindande beslut som kan vara både gynnande och betungande för enskild och att besluten avser rättighet (för alla som uppfyller vissa bestämda kriterier), skyldighet eller förmån (som ofta innefattar någon form av beroendeställning) för enskild. Avtal och överenskommelser samt ärenden som bara gäller råd och upplysningar faller däremot utanför myndighetsutövning. Kommunal myndighetsutövning förekommer främst inom det specialreglerade området.⁹ Tilläggas kan att även en del av de beslut som utgör delprestationer i det som vi kallar *tjänster* är exempel på myndighetsutövning.

Vägen fram till *beslut* kan innefatta delprestationer i form av t.ex. utredningar, andra beslut eller upprättande av planer, men dessa fungerar primärt som underlag för själva beslutet som så att säga är slutpunkten i kommunens åläggande. *Beslut* markeras ofta i lagstiftning med ordet "beslut" eller med uttryck som anger att kommunen t.ex. "får meddela" eller "har rätt att meddela" föreskrifter om eller dispens från något.

Individuella eller kollektiva slutprestationer

En annan dimension som vi kan urskilja när vi ser på olika kommunala slutprestationer är att man ofta direkt kan se om slutprestationens målgrupp är *individuell* eller *kollektiv* (se nedan).

När man talar om *tjänster* är det naturligt att beteckna exempelvis vattenförsörjning, avloppshantering, värme- och elförsörjning, renhållning, kollektivtrafik, byggande och underhåll av parker, gator och vägar samt drift och underhåll av bibliotek, museer, teatrar och idrotts- och friluftsanläggningar som *kollektiva tjänster*. Det finns dock också *individuella tjänster*, och då främst inom områdena vård, skola och omsorg.

Även kategorin *beslut* kan delas upp i individuella och kollektiva insatser. *Individuella beslut* riktar sig mot enskilda individer eller organisationer eller mot en tydligt avgränsad och identifierbar grupp av individer eller organisationer. *Kollektiva beslut* riktar sig i princip mot alla kommuninvånare. Exempelen på *individuella beslut* är många. Vi nöjer oss med att här nämna bygglov och tillstånd att utnyttja en grundvattentäkt. Det som vi kallar

⁸ Strömberg (2001), s. 19.

⁹ Marcusson (1989), s. 171, 179 ff, 227, 235, 240.

kollektiva beslut är mindre vanliga, men exempel på sådana är föreskrifter som förbjuder gatamusik eller alkoholintag på allmän plats.

Vi menar att det mot denna bakgrund går att urskilja fyra sorters kommunala slutprestationer, vilket framgår av följande figur:

Figur 2.1 Kommunala slutprestationer – kategorier och målgrupper

	Individuella	Kollektiva
Tjänster		
Beslut		

Vi återkommer till matrisen när vi analyserar likheter och olikheter i statens styrning i kapitel 4.

2.2 Tre aspekter för beskrivning och analys

Vår tanke med att använda kategorierna *tjänst* och *beslut* i kombination med bestämningen av målgrupp (*individuell* eller *kollektiv*) är att de ska ge en överskådlig bild av vad det är för typ av verksamhet som den statliga styrningen av kommunerna avser. Dessa begrepp säger dock inte något om på vilket sätt och i vilken utsträckning staten styr de olika verksamheterna. För att svara på sådana frågor krävs kompletterande metoder och begrepp.

När vi har gjort våra beskrivningar och analyser av de olika verksamhetsområdena (se bilagorna 2-5) har vi funnit att det går att dela upp den statliga styrningen av olika slutprestationer i tre olika aspekter.

Den *första* aspekten handlar om innehållet i slutprestationen. Det är t.ex. inte ovanligt att det av den statliga regleringen inom ett område klart framgår för vilken målgrupp slutprestationen är avsedd eller av vilken kvalitet eller nivå/omfattning slutprestationen ska vara.

En *andra* aspekt, som ofta återkommer i den statliga regleringen, är olika typer av krav på hur slutprestationen ska åstadkommas. Inom de undersökta områdena förekommer exempelvis i flera fall statliga krav på att det ska finnas en framtagen plan för verksamheten, regler om vilken utbildning personalen ska ha eller att vissa beslut, samråd eller andra åtgärder ska ske innan slutprestationen utförs.

Det förekommer också en del styrning som inte låter sig inordnas i några av dessa två första aspekter. I huvudsak handlar det här om bestämmelser som rör enskildas eller statliga instansers möjligheter att förmå kommunerna att verkligen åstadkomma en slutprestation som överensstämmer med de regler i övrigt som är uppställda. Under denna aspekt behandlas exempelvis regler

om överprövning av beslut, tillsyn, kontroll och sanktioner mot kommuner samt om det finns särskilda regler om verksamhetens finansiering.

De tre aspekter som vi har valt att använda i vår analysmodell är följande:

- I vilken utsträckning inriktar sig statens styrning mot slutprestationens innehåll (dvs. mot *vad* som ska åstadkommas)?
- I vilken utsträckning inriktar sig styrningen mot delprestationer eller processer, dvs. avser stödaktiviteter eller andra insatser som genomförs på vägen fram mot slutprestationen (dvs. gäller *hur* slutprestationen ska åstadkommas)?
- I vilken utsträckning förekommer övriga former av styrning som bedöms påverka slutprestationen, exempelvis överprövning, kontroll, tillsyn, sanktioner och finansiering?

Även med dessa begrepp återstår dock frågan om hur man kan bedöma graden av styrning inom respektive aspekt. Svaret är att detta naturligtvis inte låter sig göras på ett sätt som är enkelt och odiskutabelt. För att inte skapa ett intryck av en falsk precision har vi valt att endast använda oss av tre nivåer vid dessa bedömningar. Dessa nivåer kallar vi *hög*, *medel* och *låg*.

I vissa fall har det inte varit särskilt svårt att göra en bedömning av graden av styrning. Det gäller exempelvis slutprestationer där den enda regleringen som finns är att kommunen ska tillhandahålla insatsen och där möjligheterna att överklaga ett eventuellt beslut från kommunen är begränsad. I dessa fall är det naturligt att anse att graden av statlig styrning är *låg* utifrån samtliga här använda aspekter.

Det finns också ett antal slutprestationer där innehållet i eller nivån på slutprestationen är hårt styrd (genom krontal, gränsvärden, kunskapskriterier och liknande). Vanligtvis kan kommunens beslut i dessa ärenden även överklagas med förvaltningsbesvär (med möjlighet för förvaltningsdomstolen att ändra kommunens beslut). I dessa fall har vi ansett att det rör sig om en *hög* grad av styrning.

Det finns vidare exempel på slutprestationer där staten hårt styrt kommunens handläggning av ärendena genom omfattande och specificerade krav på planer, samråd, personalens kompetens och liknande. Även i dessa fall har vi ansett att det rör sig om en *hög* grad av styrning.

Medelnivå på styrningen har vi bedömt förekommer när det finns särskild reglering som avser den aktuella slutprestationen, men där denna reglering lämnar ett utrymme för kommunens egna val avseende prestationens innehåll alternativt produktionsprocessen. *Medel* används också som en sammanvägning i de fall som vissa delar av en verksamhets innehåll eller process har *hög* styrningsgrad medan andra delar har *låg*.

När det gäller den övriga styrningen har vi ställt en rad krav för att vi ska anse att det rör sig om en *hög* grad av styrning. I princip har krävts att följande krav ska vara uppfyllda: Det ska finnas en klart utpekad tillsynsorganisation, kommunens beslut ska kunna överklagas genom förvaltningsbesvär och det ska finnas en klar praxis för hur dessa överklaganden ska bedömas. En ytterligare förutsättning har varit att det finns verksamma medel för att tvinga kommunen att följa domstolens beslut (exempelvis genom kommunsanktioner eller genom återtagen delegering av beslutanderätt).

Vilka bedömningar vi gjort i de enskilda fallen framgår av beskrivningarna i bilagorna 2-5. Med tanke på att det i många fall finns utrymme för att diskutera den bedömning vi gjort har vi försökt att i bilagorna så klart som möjligt redovisa grunderna för våra olika bedömningar.

Ställer man upp en tabell över de begrepp vi använt för att beskriva och bedöma hur staten styr olika slutprestationer ser den ut som i figur 2.2.

Figur 2.2 Begrepp för att beskriva inriktningen på och graden av statlig styrning för olika slutprestationer

	Hög grad av styrning	Medelgrad av styrning	Låg grad av styrning
Styrning av innehållet			
Styrning av produktionsprocessen			
Övrig styrning			

Som tidigare nämnts redovisas vilka bedömningar vi gjort i de enskilda fallen och hur vi motiverat dessa i detalj i bilagorna 2-5. Vi tillämpar också dessa bedömningar i kapitel 3.

2.3 Prövning av förstudiens styrningsstrategier och ansvarstyper

I vår tidigare förstudie använde vi två begreppspar i våra resonemang om statens styrning och kommunernas ansvar. Vi identifierade två övergripande strategier för statens styrning, *resultatstyrning* och *avtalsstyrning*, och två ytterligheter av kommunalt ansvar, *verksamhetsansvar* och *utföraransvar*.

Enligt vårt uppdrag ska vi undersöka hur dessa begreppspar kan användas för att beskriva och analysera de fem områdena. Vi redovisar här hur strategierna och ansvarstyperna definierades i förstudien och behandlar i kapitel 5 hur begreppsparen förhåller sig till vår analysmodell.

Verksamhetsansvar

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 överläter staten åt kommunmedlemmarna att själva avgöra. Det politiska ansvaret ligger på de valda kommunalpolitikerna och utkrävs av kommunmedlemmarna i val.

Utföransvar

Begreppet *utföransvar* 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 genom uppföljning och utvärdering av verksamheter och resultat. I avslutning till *utföransvar* 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.

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.

Avtalsstyrning

Den andra strategin, som ligger nära *utföransvar*, 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 utvecklad resultatstyrning och en tillämpning av finansieringsprincipen om uppgifter förs till kommunala aktörer.

Vårt antagande är, liksom i förstudien, att verklighetens stat-kommunrelationer är för komplexa för att kommunernas ansvar och statens styrning ska kunna beskrivas som antingen *verksamhetsansvar* – *utföransvar*

respektive *resultatstyrning* – *avtalsstyrning*. Dessa begrepp bör ses som ytterligheter, och relationerna mellan stat och kommuner kan antas befinna sig på en skala mellan dessa ytterligheter.

2.4 Vår analysmodell ger strukturen

... för att analysera styrningen av kommunala slutprestationer

Sammanfattningsvis är första steget i vår analysmodell att dela in kommunala slutprestationer i någon av kategorierna *tjänster* eller *beslut*. Andra steget är att bedöma om slutprestationerna är *individuella* (avsedda för enskilda eller för tydligt avgränsade och identifierbara grupper av individer eller organisationer) eller *kollektiva* (avsedda för alla individer eller organisationer inom kommunen).

Det tredje steget är att bedöma statens styrning av slutprestationerna med hjälp av tre aspekter om innehåll, produktionsprocess och övrig styrning. Det fjärde steget är slutligen att relatera resultaten av detta till våra två begreppspar om ansvar och styrning.

... och för promemorian

Vi har valt att strukturera texterna i kapitel 3 och i bilagorna 2-5 utifrån analysmodellen. Det innebär att vi först identifierar och kategoriserar slutprestationer samt bedömer om de är individuella eller kollektiva. Därefter behandlar vi styrning av innehåll, av produktionsprocesser och övrig styrning i separata avsnitt. Bilagorna innehåller utförlig information om varje område, medan texterna i kapitel 3 är koncentrerade sammanfattningar. I kapitel 4 följer vi samma struktur när vi jämför områdena med varandra.

3 Modellens tillämpning på områdena

I det här kapitlet ger vi en översiktlig bild av de fem områdena med hjälp av vår analysmodell. Följande texter är koncentrerade sammanfattningar av underlaget i bilagorna 2-5. Sist i varje avsnitt gör vi en samlad bedömning av slutprestationernas karaktär (kategori och målgrupp) och av styrningsgraden av innehåll, produktionsprocesser och övrig styrning.

3.1 Grund- och gymnasieskolan

Grundläggande bestämmelser om grundskolan och gymnasieskolan återfinns i skollagen och grundskole- respektive gymnasieförordningen.¹⁰ Nuvarande skollag trädde i kraft den 1 juli 1986. Andra statliga måldokument är läroplan, kursplan, timplan och för gymnasieskolan även särskilda program mål.

Kommunens huvudsakliga uppgift inom skolområdet är att *anordna* utbildning, som enligt vårt synsätt är en slutprestation. Kompletterande tjänster inom grundskolan, som även dessa bedöms som slutprestationer, är att anordna skolskjutsar, skolmåltider, skolhälsovård samt modersmålsundervisning. Motsvarande skyldighet att erbjuda dessa tjänster inom gymnasieskolan är skolhälsovård och modersmålsundervisning.

Skolområdet präglas av tjänsteproduktion. Utbildningsverksamhet anser vi vara en *individuell tjänst* som kommunen tillhandahåller kommunmedborgarna. Alla har rätt att gå i skolan och ska ha lika tillgång till utbildning. Styrningen av verksamheten karaktäriseras starkt av denna rättighet, liksom av att styrningen inriktas mot att söka uppnå en så likvärdig utbildning som möjligt över landet. De övriga fyra slutprestationerna är, med vår definition, också att betrakta som *individuella tjänster*.

Styrning av innehåll

Innehållet i den huvudsakliga slutprestationen, att anordna utbildning, anges tydligt genom de statliga måldokument. Dokumenten beskriver vad den kommunala prestationen ska innehålla och nivån på den förväntade kunskapen. Möjligheterna att avvika från de centrala måldokumenterna är små, även om det finns möjlighet att inom gymnasieskolan utforma egna lokala program med unika kombinationer av det redan givna kursutbudet.

Vår bedömning är att det finns begränsade friheter för kommunen att styra över vad som ska uppnås med skolverksamheten. Graden av styrning är därför *hög* enligt vårt synsätt.

¹⁰ Skollagen (1985:1100), Grundskoleförordningen (1994:1194), Gymnasieförordningen (1992:394).

Styrning av produktionsprocesser

Processen för genomförandet styrs dels stringent från statens sida, dels med stora möjligheter till eget handlingsutrymme. De delar som styrs i högre grad är formerna för resultatredovisning genom betyg och ämnesprov. Det finns inga möjligheter för en kommun att avvika från betygssättning av elever eller från att genomföra kontroller av kunskaper genom de nationella ämnesproven. Det finns inte heller möjlighet, enligt skollagen, för en kommun att välja om en skolplan, arbetsplan eller kvalitetsredovisning ska tas fram eller inte. På samma sätt är kommunen skyldig att följa timplan och regleringar i skolformsförordningarna som anger omfattningen på undervisningen.

De områden som har ett friare handlingsutrymme, och styrs i lägre grad eller inte alls, är kommunernas löpande kontroll av verksamheten samt utformningen av undervisningen genom val av arbetsformer, arbetssätt och läromedel. Det bör noteras att sådana frågor som rör resursfördelning och den intern organisation beslutar den enskilda skolan och rektorn om. Dock finns för närvarande ett specialdestinerat statsbidrag som ska gå till att höja personaltätheten i skolorna, vilket ger ett minskat handlingsutrymme för kommunen att styra över personalresurserna.

Vår bedömning är att en sammanvägning av de två nivåerna – hög grad av styrning respektive låg grad av styrning – ger resultatet att styrningen av processen ligger på *medelnivå*.

Övrig styrning

På samma sätt som statens styrning av processen inte är enhetlig, kan vi se att den övriga styrningen också är differentierad. Statens kontroll av skolan är, som vi bedömer det, relativt långtgående genom en särskild tillsynsmyndighet och en tydlig ambition när det gäller uppföljning och mätning av verksamhetens resultat. Dock är statens sanktionsmöjligheter begränsade, vilket är en konsekvens av att tillsynen inte är lagreglerad. Staten har istället valt att i skollagen ange att kontroll av verksamheten ska utövas av huvudmannen och att återrapportering sker till staten via bl.a. kvalitetsredovisningar.

Styrningen genom möjligheter till omprövning av verksamheten efter domstolsutslag är inte utpräglad inom skolverksamheten, p.g.a. de få möjligheterna till förvaltningsbesvär som idag finns. I kategorin övrig styrning finns även styrmedlet finansiering, där staten inte medger några större möjligheter för kommunen till alternativa finansieringssätt. Möjligheten att ta ut till exempel avgifter är mycket begränsad. Vår bedömning är att den övriga styrningen sammantaget ligger på *medelnivå*.

Vår samlade bedömning

Det finns begränsade frihetsgrader avseende vad kommunen ska uppnå med skolverksamheten. Nationella kursplaner och mätning genom betyg och standardiserade prov anger tydliga ramar för vad som är ett önskat utfall av

verksamheten. Därutöver regleras befogenheter inom lednings- och personalfunktionerna samt omfattning av verksamheten. I skollagen regleras även delar av genomförandet via krav på upprättandet av skolplan och arbetsplan. En högre grad av frihet gäller andra delar av genomförandeprocessen, såsom val av arbetsformer, arbetssätt och val av läromedel och annat material.

Figur 3.1 Grund- och gymnasieskola – karaktär och grad av styrning

Kategori	Målgrupp	Innehåll	Process	Övrig styrning
Tjänst	Individuell	Hög	Medel	Medel

3.2 Försörjningsstödet

Kommunernas insatser inom socialtjänsten regleras genom socialtjänstlagen, SoL (2001:453). Av SoL framgår att varje kommun svarar för socialtjänsten (inklusive försörjningsstödet) inom sitt område och att kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver.

Slut prestationen inom området är det utbetalda försörjningsstödet. Denna prestation har vi valt att klassificera som en *individuell tjänst*. En viktig delprestation är kommunens (i praktiken socialnämndens) utredning och beslut om den enskilde ska ges försörjningsstöd.

Styrning av innehåll

Innehållet i slut prestationen försörjningsstöd är hårt styrd av den långtgående preciseringen i socialtjänstlagen och socialtjänstförordningen samt genom lagens konstruktion, där insatsen prövas utifrån en rätt till bistånd, med åtföljande rätt till förvaltningsbesvär. Därtill kommer att insatsernas innehåll ytterligare bestäms genom en utvecklad prejudikatsbildning och genom att kommuner som inte betalar ut av domstolarna fastställt bidragsbelopp döms att betala en särskild avgift. Den hårda styrningen gäller dock bara den lägsta nivån på biståndet. Några begränsningar av kommunernas möjligheter att betala högre bidragsbelopp finns inte. Vår bedömning är att graden av styrning av innehållet är *hög*.

Styrning av produktionsprocesser

Socialtjänstlagen innehåller stadganden om utrednings- och dokumentationsskyldighet för socialnämnden. Eftersom det här rör sig om myndighetsutövning mot enskilda gäller också tillämpliga delar i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen.

Vår bedömning är att den hårda styrningen av innehållet i slut prestationen även påverkar produktionsprocessen inom detta område. Vilken typ av insatser och överväganden som ska göras i utrednings- och beslutsskedet i

dessa ärenden är exempelvis till stor del redan bestämt genom domstolsprejudikat, allmänna råd och de krav som följer av de allmänna bestämmelserna för handläggning av ärenden rörande enskilda. Styrningen av produktionsprocessen bedöms vara *hög*.

Övrig styrning

För alla verksamheterna inom socialtjänsten gäller att det finns en klart utpekad organisation för statlig tillsyn. Av större betydelse i här aktuellt sammanhang är dock att överklagande av besluten om försörjningsstöd kan ske genom förvaltningsbesvär och att länsrätten ska utdöma en sanktion mot kommuner som dröjer med att verkställa utbetalningar i denna typ av ärenden. Avgiften får uppgå till lägst tio tusen kronor och högst en miljon kronor. Graden av övrig styrning av försörjningsstödet bedöms vara *hög*.

Vår samlade bedömning

Kommunerna är hårt styrda både när det gäller bedömningen av om den enskilde har rätt till försörjningsstöd och den lägsta nivån på detta stöd. Kommunerna har dock en frihet att ge bistånd utöver vad som följer av denna rätt. Även handläggningen av dessa ärenden bedöms vara hårt styrd. Möjligheten till överklagande med förvaltningsbesvär och statens utkrävande av den särskilda avgiften gör att också den övriga styrningen inom detta område bedöms vara långtgående.

Figur 3.2 Försörjningsstöd – karaktär och grad av styrning

Kategori	Målgrupp	Innehåll	Process	Övrig styrning
Tjänst	Individuell	Hög	Hög	Hög

3.3 Uppgifter relaterade till missbruk

Kommunernas insatser inom socialtjänsten styrs av socialtjänstlagen (2001:453), SoL, som infördes den första januari 2002 i nuvarande version. I denna lag ges kommunerna en allmän rätt och skyldighet att tillse att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. När det gäller insatser mot missbruk kan man urskilja två olika uppgifter för socialtjänsten:

- att aktivt sörja för att den enskilde missbrukaren får den hjälp och vård han eller hon behöver för att komma ifrån missbruket (5 kap. 9 §) samt
- att arbeta för att förebygga och motverka missbruk av alkohol och andra beroendeframkallande medel (3 kap. 7 §).

Vi väljer att i fortsättningen benämna insatser enligt den första punkten för *missbrukarvård* och insatser enligt den andra punkten för *allmänt drog-förebyggande åtgärder*. Vi menar att allmänt drogförebyggande åtgärder har

en helt annan karaktär än missbrukarvård, och därför behandlar vi i det följande allmänt drogforebyggande åtgärder som ett eget område.

Missbrukarvård

När det gäller missbrukarvården kan konstateras att det rör sig om insatser för enskilda personer. Slutprestationen kan sägas vara vårdplanen och åtgärderna för att genomföra denna. Vi betraktar denna slutprestation som en *individuell tjänst*.

Socialnämnden har också ett antal uppgifter i samband med att någon bereds tvångsvård med stöd av lagen om vård av missbrukare i vissa fall, LVM (1988:870). Tvångsvården berörs inte i detta sammanhang, eftersom det är staten som både beslutar och svarar för tvångsvården.

Styrning av innehåll

Någon precisering av vilka insatser som kan eller bör ingå i socialtjänstens insatser för missbrukarvård finns inte i socialtjänstlagen. Det som framgår av lagen är att socialnämnden är skyldig att agera om den får kännedom om att någon missbrukar alkohol eller andra beroendeframkallande medel.

Vård- och behandlingsinsatser är en insats som den enskilde i vissa fall har rätt till. Detta innebär att den enskilde missbrukaren har möjlighet att överklaga socialnämndens beslut om han eller hon inte är nöjd med detta. Nästan undantagslöst torde dock innehållet i en eventuell insats avgöras direkt i samförstånd mellan missbrukaren och socialnämnden, utan statlig inblandning. Vår bedömning är därför att graden av styrning av missbrukarvårdens innehåll är *låg*.

Styrning av produktionsprocesser

I huvudsak gäller samma formella förutsättningar för handläggningen av ärenden inom missbrukarvårdsområdet som ärenden rörande försörjningsstöd. En viktig skillnad är dock att det inom missbrukarvården finns ett betydligt större utrymme för vad en utredning kan och bör innehålla samt hur man kommer fram till ett åtgärdsförslag. Detta är naturligt med tanke på att beslutet/vårdplanen måste utarbetas i nära samverkan mellan den berörde missbrukaren och socialnämnden.

Tilläggs kan även att det inom detta område förekommer vård- och behandlingsinsatser (bl.a. vid rådgivningsbyråer i alkoholfrågor) som inte över huvud taget utreds och dokumenteras i enlighet med vad som stadgas i socialtjänstlagen. Styrningen av produktionsprocessen inom området missbrukarvård bedöms ligga på en *medelnivå*.

Övrig styrning

Som tidigare framkommit gäller samma organisation och formella regler för beslut om missbrukarvårdsinsatser som för beslut om försörjningsstöd. Vår bedömning är dock att både tillsynen, besvärsträtten och sanktionsmöjligheten är mindre verksamma medel inom detta område. Vissa verksamhets-

anknutna statsbidrag utgår även för insatser inom området. Vi har därför bedömt att den övriga styrningen av missbrukarvården ligger på en *medelnivå*.

Vår samlade bedömning

Den statliga styrningen av innehållet i denna slutprestation är liten. Nästan undantagslöst avgörs innehållet i prestationen av missbrukaren och socialnämnden i samförstånd, utan statlig inblandning. Det kan dock inte uteslutas att den enskilde missbrukaren i något fall vill ha en viss typ av insatser som socialnämnden inte anser sig kunna ge. I ett sådant fall kan socialnämndens beslut i ärendet överklagas och eventuellt ändras av förvaltningsdomstolen. Vi har bedömt att både styrningen av produktionsprocessen och den övriga styrningen ligger på en *medelnivå*.

Figur 3.3 Missbrukarvård – karaktär och grad av styrning

Kategori	Målgrupp	Innehåll	Process	Övrig styrning
Tjänst	Individuell	Låg	Medel	Medel

Allmänt drogförebyggande åtgärder

Slutprestationen i detta fall är den drogförebyggande åtgärden. Vi har klassificerat denna slutprestation som en *kollektiv tjänst*. Orsaken är att det här inte rör sig om åtgärder som tas upp och beslutas som ett individärende.

Styrning av innehåll

Av socialtjänstlagen framgår att kommunerna ska bedriva allmänt drogförebyggande åtgärder. Någon precisering av åtgärdernas innehåll eller omfattning görs inte i lagen. I detta fall finns inte heller någon möjlighet att utkräva åtgärder med stöd av rätten till bistånd, eftersom denna rätt bara avser bistånd till enskilda. Vår bedömning är att det är en *låg* grad av styrning av innehållet i denna slutprestation.

Styrning av produktionsprocesser

Någon reglering av handläggningen av ärenden avseende allmänt drogförebyggande insatser finns inte utöver vad som gäller för alla typer av kommunala beslut. Graden av styrning av produktionsprocessen för denna typ av insatser bedöms därför vara *låg*.

Övrig styrning

Bristen på reglering av både innehållet och processen när det gäller drogförebyggande åtgärder gör att det är svårt att se att tillsynen skulle kunna påverka omfattningen av och innehållet i kommunernas insatser inom detta område. Det bör dock noteras att det åtminstone i dagsläget finns särskilda statsbidrag som utgår till projekt inriktade på drogförebyggande verksamhet.

Eftersom kommunens beslut angående drogförebyggande insatser bara får överklagas genom laglighetsprövning, bedöms överklagandemöjligheten

inte öka det som här benämns övrig styrning. Graden av övrig styrning av de allmänt drogförebyggande åtgärderna bedöms vara *låg*.

Vår samlade bedömning

Styrningen inom detta område är mycket svag. I SoL finns ingen reglering av vare sig omfattningen, formen eller innehållet i här aktuella insatser.

Figur 3.4 Allmänt drogförebyggande åtgärder – karaktär och grad av styrning

Kategori	Målgrupp	Innehåll	Process	Övrig styrning
Tjänst	Kollektiv	Låg	Låg	Låg

3.4 Miljöområdet

Inom miljöområdet utgör miljöbalken (1998:808) ett ramverk för kommunernas prestationer, både inom miljöområdet och inom andra områden. Miljöbalken infördes den första januari 1999. Det finns ett antal beslut inom plan- och byggområdet (se nedan) som antingen har sin materiella grund i miljöbalken eller där miljöbalkens principer är styrande för kommunerna.

Kommunernas slutprestationer inom miljöområdet handlar framför allt om miljö- och hälsoskyddsfrågor (bl.a. föreskrifter i form av *individuella* och *kollektiva beslut*), skydd av områden (bl.a. föreskrifter i form av *individuella* och *kollektiva beslut*), avfallshantering (*kollektiv tjänst*), tillståndsgivning (*individuella beslut*) och beslut om sanktioner som resultat av kommunernas tillsynsansvar (*individuella beslut*).

Styrning av innehåll

Innehållet i kommunernas slutprestationer både inom miljöområdet och inom plan- och byggområdet till stor del styrs genom miljöbalkens portalparagraf, de allmänna hänsynsreglerna och miljö kvalitetsnormerna. Därutöver finns en hög grad av styrning av exempelvis vad olika föreskrifter ska innehålla, på vilka grunder dispens ska beviljas och av innehållet i slutprestationerna inom den kommunala renhållningsskyldigheten och avfallshandlingen. Många slutprestationer överklagas till miljödomstol och/eller miljööverdomstol, vilket leder till en domstolspraxis som indirekt styr slutprestationernas innehåll.

Miljöbalken är styrande för regeringens och myndigheternas arbete att utfärda förordningar och föreskrifter som behövs för att förverkliga de miljöpolitiska målsättningarna. Innehållet i miljöbalken har därför sannolikt också en indirekt styrande effekt. Vår bedömning är att det finns en *hög* grad av styrning av innehållet i slutprestationerna inom miljöområdet.

Styrning av produktionsprocesser

Styrningen av produktionsprocesser inom miljöområdets slutprestationer varierar mellan slutprestationerna. I många fall finns en hög grad av styrning när det gäller t.ex. förfarande, former för samråd och kontroll och vilka instrument som kommunerna ska använda. Detta gäller bl.a. för slutprestationerna skydd av områden, föreskrifter om avfallshantering, föreskrifter om att vissa djur inte får hållas utan tillstånd och prövning av ansökan om tillstånd för verksamhet med liten miljöpåverkan.

I andra fall är styrningen av produktionsprocessen, enligt vår mening, inte lika ingående, vilket gör att kommunerna sannolikt har större handlingsfrihet. Detta gäller t.ex. för slutprestationerna föreskrifter till skydd mot olägenheter för människors hälsa, föreskrifter om bränslets kvalitet, föreskrifter om sortering av avfall och bedrivande av avfallshanteringen. Graden av styrning av produktionsprocesser varierar, och därför är vår bedömning att styrningen ligger på *medelnivå*.

Övrig styrning

Statliga myndigheter får överlåta utövande av tillsyn till kommuner, men det finns också en (nyinförd) bestämmelse om att delegationen kan återtas efter beslut av regeringen om vissa förutsättningar är uppfyllda. Kommunerna har möjlighet och i vissa fall skyldighet att finansiera verksamhet inom miljöområdet med avgifter. Avgifternas utformning och omfattning är i de flesta fall hårt reglerad. Vår bedömning är att graden av övrig styrning är *hög*.

Vår samlade bedömning

Det finns en omfattande styrning av både innehåll och produktionsprocesser i de flesta kommunala slutprestationerna inom miljöområdet. Det sker framför allt genom övergripande bestämmelser, allmänna hänsynstaganden och miljökvalitetsnormer. Det finns också en övrig styrning i form av bl.a. domstolspraxis.

Figur 3.5 Miljöområdet – karaktär och grad av styrning

Kategori	Målgrupp	Innehåll	Process	Övrig styrning
Beslut	Individuell	Hög	Medel	Hög

3.5 Plan- och byggområdet

Styrningen inom området utgår främst från plan- och bygglagen, PBL (1987:10) som infördes den första juli 1987. Det stadgas där att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. De mest centrala slutprestationerna är de kommunala byggnadsnämndernas beslut om bygglöv, marklov och rivningslov som betecknas som *individuella beslut*.

Andra slutprestationer i form av *individuella beslut* är bl.a. rätt att fördela kostnader på enskilda fastighetsägare, beslut om exploateringssamverkan och beslut om olika slags sanktioner mot enskilda. Därutöver finns andra slutprestationer i form av *kollektiv tjänst*, t.ex. skyldighet att ställa i ordning och underhålla allmänna platser och gator, och *individuell tjänst*, exempelvis skyldighet att lösa mark och ge ut ersättning.

Styrning av innehåll

Styrningen av innehållet i slutprestationerna bygglov, rivningslov och marklov sker framför allt genom bestämmelserna och principerna i de inledande kapitlen i PBL som kommunerna ska beakta vid planläggning, planering och lokalisering. Det stadgas också att hushållningsprinciper och bestämmelser i miljöbalken ska tillämpas vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked samt att miljöbalkens bestämmelser om miljö kvalitetsnormer ska iakttas vid planering och planläggning.

Styrningen av innehållet i slutprestationerna inom plan- och byggområdet utgår i första hand från dessa bestämmelser och principer. Det finns också en allmän styrning i PBL av innehållet i instrumenten detaljplaner, områdesbestämmelser, fastighetsplaner och regionplaner. Styrningen av innehållet har ökat sedan miljöbalken infördes 1999 och innehållet styrs på många olika sätt. Vårt intryck är ändå att styrningen är relativt allmänt hållen och vi bedömer därför att styrningen av innehållet ligger på en *medelnivå*.

Styrning av produktionsprocesser

Det finns en detaljerad och ingående styrning av produktionsprocessen, t.ex. av kommunernas beslutsskyldigheter och -möjligheter, vilka instrument (planer) som ska finnas, förfarande när de antas, förhandsbesked, krav på samråd, utställningstider (medborgarinflytande), de formella relationerna mellan olika planer och av former för överklagande. Byggnadsnämndens uppgifter och befogenheter regleras också ingående. Statens styrning av kommunerna kommer också konkret till uttryck i produktionsprocessen, bl.a. genom formulering av riksintressen och kravet på länsstyrelsens granskningsyttrande.

Det finns också krav på att nämnden ska biträdas av minst en person med arkitektkompetens, även om kommunerna avgör hur stora personalresurser som krävs för verksamheten. Uppgifterna kan fullgöras med hjälp av anställd personal, personal från en annan förvaltning inom kommunen eller av personal utanför kommunen (t.ex. konsulter). Beslutanderätten kan dock inte delegeras till konsulter. Vår bedömning är att det är en *hög* grad av styrning av produktionsprocessen inom plan- och byggområdet.

Övrig styrning

Det finns ingen egentlig övrig styrning från statens sida när det gäller tillsyn. Tillsyn är en statlig angelägenhet inom plan- och byggområdet. När det gäller överklagandeformer finns en hård styrning genom att staten (länsstyrelserna) kan upphäva kommunala beslut om detaljplaner och områdes-

bestämmelser om det kan hävdas att kommunerna inte har beaktat riksintressen i tillräcklig omfattning.

Kommunerna har, liksom inom miljöområdet, både möjlighet och skyldighet att ta ut avgifter för vissa slutprestationer. Avgifterna är oftast hårt reglerade när det gäller belopp, utformning och hur de ska beslutas. Vissa avgifter ska t.ex. beslutas av kommunfullmäktige. Eftersom den övriga styrningen i vissa fall är låg och i andra hög är vår bedömning att den övriga styrningen som helhet ligger på *medelnivå*.

Vår samlade bedömning

Det finns en mångfacetterad men allmänt hållen styrning av innehållet i slutprestationerna inom plan- och byggområdet. Styrningen av produktionsprocessen är ingående. Graden av övrig styrning bedömer vi delvis som *hög*, delvis som *låg* vilket sammantaget ger *medelnivå*.

Figur 3.6 Plan- och byggområdet – karaktär och grad av styrning

Kategori	Målgrupp	Innehåll	Process	Övrig styrning
Beslut	Individuell	Medel	Hög	Medel

4 Likheter och olikheter i statens styrning

I det här kapitlet jämför vi de undersökta områdena för att beskriva och analysera likheter och olikheter i statens styrning. Mer information om slutprestationerna och kategoriseringen finns i kapitel 3 och i bilagorna 2-5.

4.1 Kommunernas slutprestationer

Figur 4.1 ger en översiktlig bild av de kommunala slutprestationer som vi har identifierat inom respektive område. Slutprestationernas kategorier och målgrupper förkortas på följande sätt: IB: individuella beslut, KB: kollektiva beslut, IT: individuella tjänster, KT: kollektiva tjänster.

Figur 4.1 Identifiering och kategorisering av slutprestationer

Område	Slutprestationer	Kategori- sering
Grund- och gymnasieskola	Anordnande av utbildning	IT
	Skolskjutsar	IT
	Skolmåltider	IT
	Skolhälsovård	IT
	Modersmålsundervisning	IT
Försörjningsstöd	Utbetalning av försörjningsstöd	IT
Missbrukarvård	Insatser för att ge enskilda missbrukare vård och behandling	IT
Allmänt drog-förebyggande åtgärder	Allmänt drogförebyggande insatser	KT
Miljö	Skydd av områden	IB och KT
	Inskränkningar, dispenser och föreskrifter vid skydd av områden	IB och KT
	Tillstånd för grundvattentäkter och krav på anmälningsplikt	IB
	Tillstånd för verksamhet med liten miljöpåverkan	IB
	Föreskrifter till skydd mot olägenheter för människors hälsa	KB
	Föreskrifter om att vissa djur inte får hållas utan tillstånd	IB
	Inte medge dispens från förbud om kemiska eller biologiska bekämpningsmedel	IB
	Föreskrifter om bränslens kvalitet, förbränning m.m.	KB
	Avfallshantering	KT
	Borttransport av avfall om fastighetsägare begär det	IT
	Tillåta fastighetsinnehavare att själva ta hand om avfall	IB
	Föreskrifter om sortering av avfall	KB
Sanktioner	IB	

Område	Slutprestationer	Kategori- sering
Plan- och bygg	Bygglov	IB
	Rivningslov	IB
	Marklov	IB
	Iordningställande och underhåll av allmänna platser, gator m.m.	KT
	Kontrollplan för byggnadsarbeten	IB
	Lösa mark och utge ersättning	IT
	Exploateringssamverkan	IB
	Fördela kostnader på enskilda fastighetsägare	IB
	Sanktioner	IB

IB: individuella beslut, KB: kollektiva beslut, IT: individuella tjänster, KT: kollektiva tjänster

Som framgår av figur 4.1 är den övervägande delen av kommunernas slutprestationer *individuella tjänster* eller *individuella beslut*. Det finns flera inslag av *kollektiva tjänster* medan *kollektiva beslut* är relativt ovanliga.

Vi menar att det är intressant att väga samman slutprestationernas karaktär (kategori och målgrupp) inom varje område för att få en bild av vilken sorts slutprestationer som kännetecknar respektive område. Detta framgår av figur 4.2:

Figur 4.2 Slutprestationernas huvudsakliga karaktär inom områdena

	Individuella	Kollektiva
Tjänster	- Försörjningsstöd - Missbrukarvård - Grund- och gymnasieskola	- Allmänt drogförebyggande åtgärder
Beslut	- Plan- och bygg - Miljö	

Individuella tjänster är enligt figur 4.2 den vanligaste kategorin av kommunala slutprestationer inom försörjningsstöd, missbrukarvård och grund- och gymnasieskola. Därefter följer *individuella beslut* som är vanligast inom områdena miljö och plan- och bygg. Allmänt drogförebyggande åtgärder omfattar här en slutprestation i form av *kollektiv tjänst*.

I kommande tre avsnitt behandlar vi styrning av slutprestationernas innehåll, styrning av produktionsprocesser och övrig styrning. Sist i kapitlet ger vi en samlad bild av hur statens styrning är utformad enligt vår analysmodell.

4.2 Styrning av slutprestationernas innehåll

Vår översiktliga bedömning i figur 4.3 är hämtad från kapitel 3 och från underlaget i bilagorna 2-5.

Figur 4.3 Grad av styrning av slutprestationernas innehåll inom områdena

	Grund- och gymnasieskola	Försörjningsstöd	Missbrukarvård	Allmänt drogförebyggande åtgärder	Miljö	Plan- och bygg
Grad av styrning av innehåll	Hög	Hög	Låg	Låg	Hög	Medel

Som framgår av figuren bedömer vi att grund- och gymnasieskolan, försörjningsstödet och miljöområdet har en *hög* grad av styrning av slutprestationernas innehåll. Inom skolan formuleras t.ex. slutprestationernas innehåll tydligt i skollag och andra statliga måldokument samtidigt som det inom försörjningsstödet finns motsvarande reglering i socialtjänstlagen. Inom försörjningsstödet och inom delar av miljöområdet finns också en prejudicerande domstolspraxis som indirekt styr slutprestationernas innehåll.

Graden av statens styrning är *låg* när det gäller missbrukarvården. Det beror bl.a. på att innehållet i vård- och behandlingsinsatser nästan undantagslöst är en fråga som hanteras mellan missbrukaren och kommunen. Även allmänt drogförebyggande åtgärder har en *låg* grad av innehållsstyrning, eftersom det inte alls regleras i socialtjänstlagen vad åtgärderna ska innehålla. Inom plan- och byggområdet ligger innehållsstyrningen på *medelnivå*. Innehållet styrs på många olika sätt, men styrningen är enligt vår bedömning tämligen allmänt hållen.

4.3 Styrning av produktionsprocesser

Vår översiktliga bedömning i figur 4.4 är hämtad från kapitel 3 och från underlaget i bilagorna 2-5.

Figur 4.4 Grad av styrning av produktionsprocesser inom områdena

	Grund- och gymnasieskola	Försörjningsstöd	Missbrukarvård	Allmänt drogförebyggande åtgärder	Miljö	Plan- och bygg
Grad av styrning av produktionsprocessen	Medel	Hög	Medel	Låg	Medel	Hög

Vi bedömer att försörjningsstödet och plan- och byggområdet har en *hög* grad av styrning av produktionsprocesser. Inom försörjningsstödet regleras t.ex. utrednings- och dokumentationsskyldigheten samt formerna för handläggning ingående. Plan- och byggområdet innefattar en ingående reglering bl.a. av vilka instrument (planer) som ska finnas, förfarandet för att ta fram dem och former för handläggning. Båda områdena har också karaktären av myndighetsutövning mot enskilda.

Allmänt drogförebyggande åtgärder har en *låg* grad av styrning av produktionsprocesser, eftersom det inte finns någon reglering av hur åtgärderna ska genomföras. Missbrukarvården, miljöområdet och skolan bedömer vi har en *medelnivå* av styrning av produktionsprocesser. När det gäller missbrukarvården finns en reglering av formerna för handläggning, men kommunerna har relativt stor möjlighet att avgöra t.ex. vad som ska ingå i en utredning och hur man kommer fram till ett åtgärdsförslag.

Inom miljöområdet och skolområdet beror bedömningen *medel* på att det vid vissa slutprestationer finns en ingående reglering av t.ex. förfarande, samrådsformer och resultatredovisning, medan det vid andra slutprestationer, som val av arbetsformer eller beslut om vissa föreskrifter, finns större möjligheter för kommunerna att avgöra hur slutprestationen i fråga ska genomföras.

4.4 Övrig styrning

Som nämns i kapitel 2 finns det ett antal företeelser som kan sägas påverka den statliga styrningens effekter. Det kan t.ex. vara statens möjligheter att kontrollera kommunernas tillsynsarbete eller kommunernas möjligheter att ta ut avgifter. Vår översiktliga bedömning av graden av övrig styrning i figur 4.5 är hämtad från kapitel 3 och från underlaget i bilagorna 2-5.

Figur 4.5 Grad av övrig styrning inom områdena

	Grund- och gymnasieskola	Försörjningsstöd	Missbrukarvård	Allmänt drogförebyggande åtgärder	Miljö	Plan- och bygg
Grad av övrig styrning	Medel	Hög	Medel	Låg	Hög	Medel

Vi noterar att försörjningsstöd och miljöområdet har en *hög* grad av övrig styrning. När det gäller försörjningsstöd har t.ex. staten möjlighet att utdöma s.k. särskild avgift mot kommunerna. Inom miljöområdet har staten möjlighet att återta tillsynsuppgifter som har delegerats till kommunerna. Allmänt drogförebyggande åtgärder bedöms ha en *låg* grad av övrig styrning, eftersom det enda som vi ser kan räknas dit är vissa verksamhetsanknutna statsbidrag som ges efter ansökan.

Övriga tre områden, grund- och gymnasieskolan, missbrukarvården och plan- och byggområdet, bedömer vi har graden *medel* för den övriga styrningen. Inom grund- och gymnasieskolan finns en omfattande statlig uppföljning och utvärdering, men samtidigt är statens möjligheter att utdöma sanktioner mot kommunerna starkt begränsade. Sanktionsmöjligheterna är också begränsade inom missbrukarvården. Inom plan- och byggområdet är den övriga styrningen allmänt svag, men bedömningen *medel* beror bl.a. på att staten under vissa förutsättningar kan upphäva kommunala beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser.

4.5 En samlad bild av statens styrning inom de fem områdena

I föregående avsnitt har vi gett en bild av slutprestationernas karaktär och statens styrning. En samlad bild av våra bedömningar från dessa avsnitt återges i figur 4.6:

Figur 4.6 En samlad bild av graden av styrning och kategorisering

	Grund- och gymnasieskola	Försörjningsstöd	Missbrukarvård	Allmänt drogförebyggande åtgärder	Miljö	Plan- och bygg
Huvudsaklig kategori av slutprestationer	IT	IT	IT	KT	IB	IB
Grad av styrning av innehåll	Hög	Hög	Låg	Låg	Hög	Medel
Grad av styrning av produktionsprocessen	Medel	Hög	Medel	Låg	Medel	Hög
Grad av övrig styrning	Medel	Hög	Medel	Låg	Hög	Medel

IB: individuella beslut, KB: kollektiva beslut, IT: individuella tjänster, KT: kollektiva tjänster.

Av de områden som vi har undersökt går det att urskilja två ytterligheter av styrningsgrad i figur 4.6. Graden av styrning för alla tre aspekterna är *hög* när det gäller försörjningsstödet och *låg* när det gäller allmänt drogförebyggande åtgärder. Vi noterar också att graden av styrning bara varierar ett steg, t.ex. mellan *hög* och *medel* eller mellan *medel* och *låg*. Inom de undersökta områdena finns inga variationer mellan *hög* och *låg*.

Enligt figur 4.6 är graden av styrning av innehållet högre för *individuella* slutprestationer än för *kollektiva* slutprestationer. Det gäller även styrning av

produktionsprocesser och övrig styrning. Det bör dock påpekas att den jämförelsen haltar eftersom det i vårt uppdrag bara ingår ett område som enligt vår analysmodell domineras av kollektiva slutprestationer.¹¹

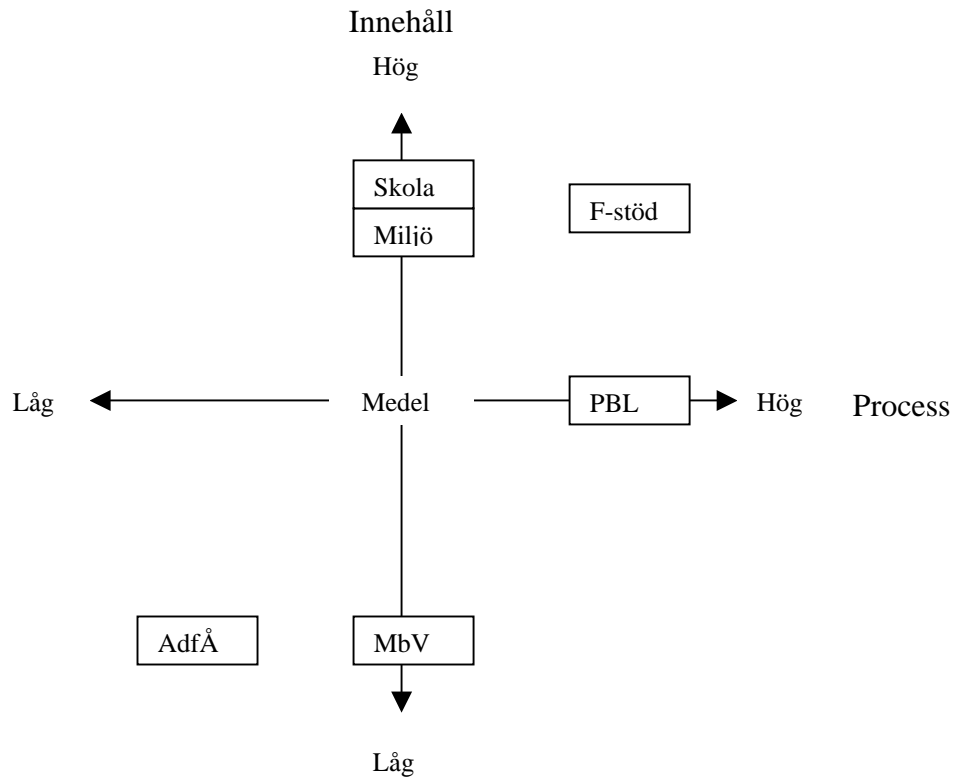
Som framgår av kapitel 1 behandlar vi i den här promemorian statens formella styrning av kommunernas verksamhet. Vi behandlar inte informell styrning eller vilka effekter den statliga styrningen har. Vi har därför begränsade möjligheter att uttala oss om vilken handlingsfrihet som den statliga styrningen egentligen ger kommunerna. Med handlingsfrihet menar vi kommunernas möjlighet att påverka slutprestationens innehåll och att välja alternativa metoder för genomförande.

En hypotes är dock att *hög* grad av innehållsstyrning minskar kommunernas handlingsfrihet mer än *hög* grad av styrning av produktionsprocesser. Vi menar att handlingsfriheten till stor del påverkas av i vilken utsträckning kommunen själv kan besluta om *vad* den ska göra och välja kvalitetsnivå samt omfattning. Enligt figur 4.6 skulle därmed försörjningsstöd och allmänt drogförebyggande åtgärder utgöra ytterligheterna när det gäller kommunernas handlingsfrihet.

En stark processtyrning kan sannolikt också medföra en indirekt styrning av innehållet. Kan kommunen utföra en uppgift på bara ett sätt, så blir innehållet (resultatet) rimligen också detsamma överallt. Däremot gäller troligen inte det omvända, att *hög* grad av innehållsstyrning leder till *hög* grad av processtyrning. Staten kan t.ex. styra att en kommun ska göra en uppgift med ett visst resultat utan att i detalj styra hur detta ska ske.

Eftersom styrning av innehåll och styrning av produktionsprocesser är mer direkta former av styrning än övrig styrning, menar vi att det är relevant att mer konkret belysa styrning av innehåll och av produktionsprocesser i relation till områdena. Detta gör vi i figur 4.7:

¹¹ Ett exempel på kommunal verksamhet som i någon mening liknar allmänt drogförebyggande åtgärder är biblioteksverksamhet. Det skulle vi beteckna som en slutprestation i form av *kollektiv tjänst*. Det anges i 1 § bibliotekslagen (1996:1596) att varje kommun ska ha ett folkbibliotek och i 3 § att utlåning ska vara avgiftsfri. I övrigt finns få bestämmelser. Biblioteksverksamhet skulle därmed ha *låg* grad av styrning både av innehåll och av produktionsprocesser.

Figur 4.7 Styrning av innehåll och produktionsprocesser inom områdena


AdfÅ: Allmänt drogförebyggande åtgärder, MbV: Missbrukarvård, F-stöd: Försörjningsstöd, PBL: plan- och byggområdet.

Som framgår av figur 4.7 har fyra områden, grund- och gymnasieskola, miljö, försörjningsstöd och plan- och bygg, graden *hög* eller *medel* av både innehålls- och processtyrning. Missbrukarvård och allmänt drogförebyggande åtgärder har däremot *låg* grad av innehållsstyrning, medan styrningsgraden av produktionsprocesser är *medel* respektive *låg*.

I föregående avsnitt har vi identifierat och kategoriserat kommunernas slutprestationer samt bedömt graden av styrning. I kapitel 5 prövar vi begreppsparen från förstudien på områdena.



5 Prövning av begreppsparen från förstudien

5.1 *Verksamhetsansvar – utföraransvar*

Det ingår i vårt uppdrag att pröva ytterligheterna av kommunalt ansvar, *verksamhetsansvar* och *utföraransvar*, på våra områden.

Verksamhetsansvar innebär 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.

Utföraransvar syftar på 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.

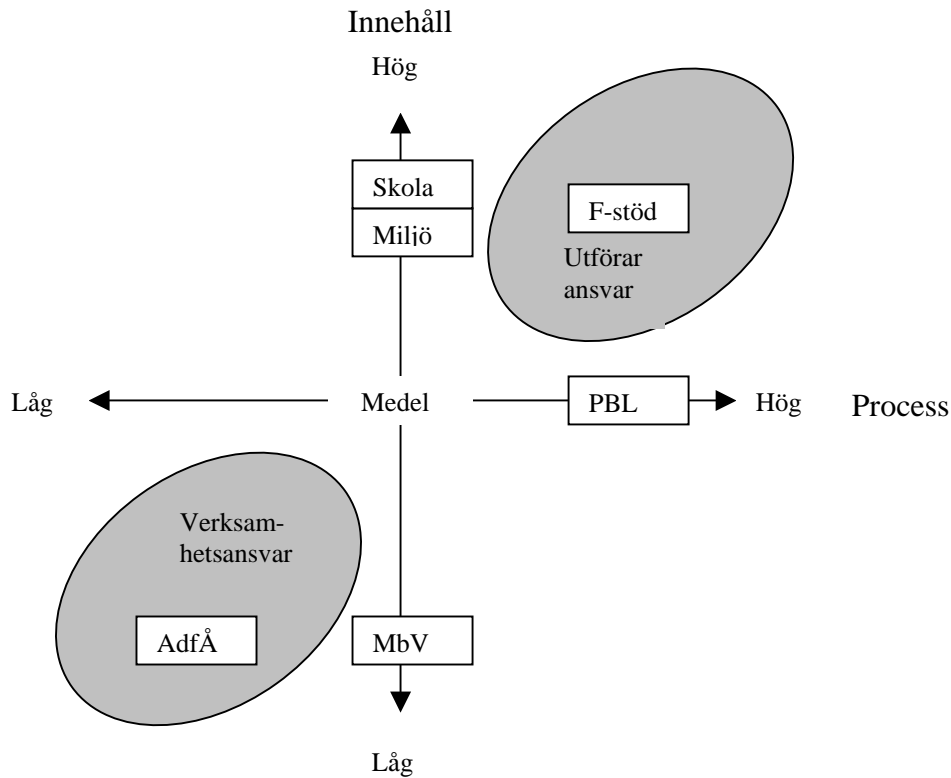
Verksamhetsansvar och utföraransvar i förhållande till styrningen inom områdena

Enligt vår analysmodell skulle *verksamhetsansvar* innebära *låg* grad av styrning av både innehåll och produktionsprocesser. Detta skulle sannolikt ge de styrda objekten, kommunerna, stor handlingsfrihet både när det gäller vad som ska göras och hur det ska göras.

Utföraransvar skulle tvärtom innebära *hög* grad av styrning av både innehåll och produktionsprocesser. Den kommunala handlingsfriheten skulle då rimligen vara betydligt mindre.

Figur 5.1 visar hur de båda ansvarstyperna förhåller sig till våra bedömningar av statens styrning inom områdena:

Figur 5.1 De två ansvarstyperna i relation till områdena



AdfÅ: Allmänt drogförebyggande åtgärder, MbV: Missbrukarvård, F-stöd: Försörjningsstöd, PBL: plan- och byggområdet.

Begreppen *verksamhetsansvar* och *utföraransvar* är avsedda som idealtyper för att illustrera ytterligheter av kommunalt ansvar, vilket speglas i figur 5.1.

Vi noterar att det område som ligger närmast *verksamhetsansvar* är allmänt drogförebyggande åtgärder, som ju enligt våra tidigare bedömningar har *låg* grad av styrning av både innehåll och produktionsprocesser. Den andra ytterligheten *utföraransvar* representeras här av försörjningsstöd, som har *hög* grad av styrning av både innehåll och produktionsprocesser.

Övriga fyra områden, missbrukarvård, grund- och gymnasieskola, miljö och plan- och bygg, svarar däremot inte mot någon av ansvarstyperna. Utifrån figur 5.1 kan vi dock konstatera att dessa områden generellt ligger närmare *utföraransvar* än *verksamhetsansvar*. De två första områdena har *hög* grad av innehållsstyrning medan plan- och bygg har *hög* grad av styrning av produktionsprocesser.

Missbrukarvård ligger däremot närmare *verksamhetsansvar* eftersom styrningsgraden är *låg* för innehåll och *medel* för produktionsprocesser. Det kan också noteras att inget område har bedömts ha graden *medel* när det gäller styrning av innehåll eller av produktionsprocesser.

5.2 Resultatstyrning – avtalsstyrning

I förstudien presenterade vi två övergripande strategier för statens styrning som benämndes *resultatstyrning* och *avtalsstyrning* och som enligt vårt uppdrag ska prövas på områdena.

Resultatstyrning innebär att staten försöker garantera medborgarna tillgång till välfärdstjänster med en viss service och kvalitet genom uppföljning, utvärdering, kvalitetskontroll och tillsyn. Strategin innebär att formuleringen av mål för verksamheter kommer i fokus, eftersom det ju är mot målen som resultatstyrningen tillämpas. Däremot sker ingen direkt styrning av genomförandet av verksamheterna.

Den andra strategin, *avtalsstyrning*, innebär 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. Här finns styrning av både verksamheternas innehåll och genomförande.

Strategierna har inte samma tillämpning

Med utgångspunkt i vår analysmodell skulle *resultatstyrning* innebära hög grad av styrning av innehåll eftersom det då tydligt styrs vad kommunerna ska åstadkomma för resultat inom en verksamhet. Likaså medför en sådan styrning ett behov från statens sida att kontrollera resultatet på olika sätt, t.ex. genom uppföljning och tillsyn. Däremot skulle graden av styrning vara låg när det gäller produktionsprocessen, vilket skulle ge kommunerna stor handlingsfrihet när det gäller utformning och genomförande av verksamheten.

Avtalsstyrning skulle medföra hög styrningsgrad för både innehåll och produktionsprocesser, vilket skulle begränsa kommunernas handlingsfrihet. Hög styrningsgrad av innehåll är alltså gemensamt för *resultatstyrning* och *avtalsstyrning*. Det menar vi leder till att de två strategierna inte fungerar som motpoler till varandra på samma sätt som ansvarsbegreppen gör i figur 5.1. Vi återkommer till frågan om vilken styrningsstrategi som kan sägas vara motsatsen till *resultatstyrning*, men först behöver vi problematisera strategin *avtalsstyrning* ytterligare.

Enligt vår mening har strategin *avtalsstyrning* speciella förutsättningar som gör att den skiljer sig från andra styrningsstrategier. Vi menar att avtal är frivilliga överenskommelser som träffas mellan stat och kommuner (eller för den delen mellan stat och privata aktörer) efter en förhandlingssituation. Sådana överenskommelser omfattar sannolikt också separat finansiering.

I det här uppdraget undersöker vi verksamheter som är obligatoriska kommunala ålägganden. Där förekommer ingen förhandlingssituation och det är inte frivilliga verksamheter. *Avtalsstyrning* har således inte samma generella

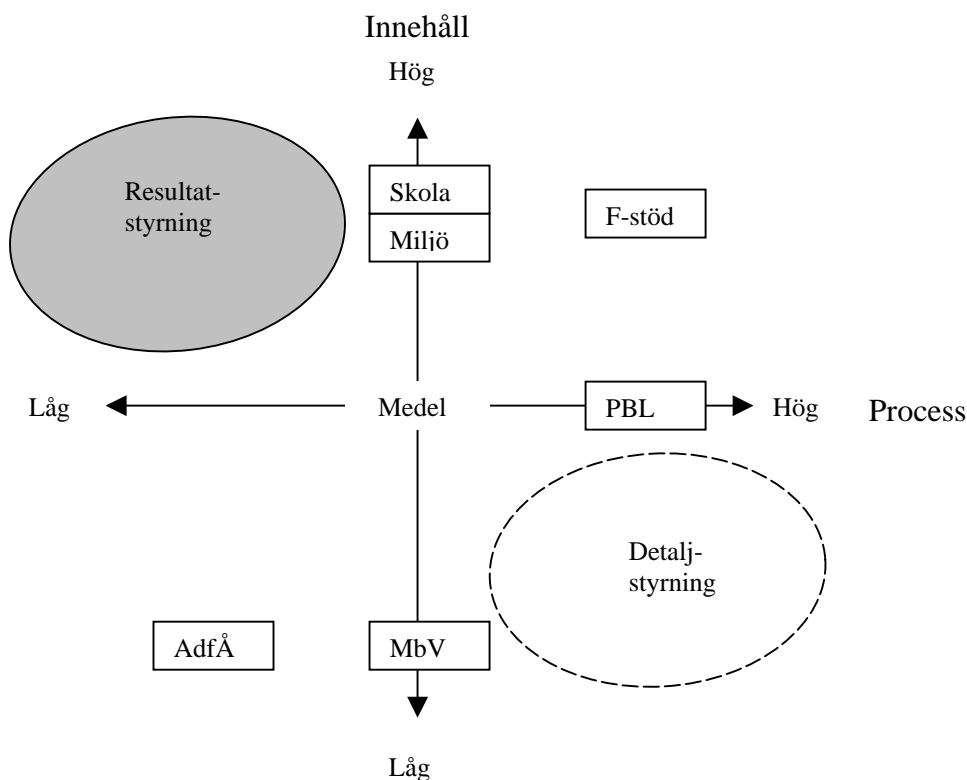
tillämpning som strategin *resultatstyrning* och de övriga strategier vi resonerar kring i följande avsnitt. Det här betyder dock inte att vi utesluter *avtalsstyrning* som en statlig styrningsstrategi.

5.3 Möjliga strategier: *resultatstyrning* – *detaljstyrning*

Resultatstyrning kännetecknas av *hög* grad av innehållsstyrning men *låg* grad av styrning av produktionsprocesser. En styrningsstrategi som kan fungera som motpol till *resultatstyrning* ska alltså kännetecknas av *låg* grad av innehållsstyrning men *hög* grad av styrning av produktionsprocesser. Sådan styrning brukar vanligen benämnas detalj-, form- eller regelstyrning.¹² Vi väljer här att använda begreppet *detaljstyrning*.

Därmed skulle två ytterligheter av statlig styrning vara *resultatstyrning* och *detaljstyrning*, vilket illustreras i figur 5.2:

Figur 5.2 De två styrningsstrategierna i relation till områdena



AdfÅ: Allmänt drogförebyggande åtgärder, MbV: Missbrukarvård, F-stöd: Försörjningsstöd, PBL: plan- och byggområdet.

¹² Se t.ex. Lidström och Kolam (2003), s. 16, 24 f, Wiberg (2002), s. 10 och Riksrevisionsverket (1996:50), s. 98, 118 f.

Såväl *resultatstyrning* som *detaljstyrning* är enligt vår mening fullt tänkbara som ytterligheter av statliga styrningsstrategier för kommunal verksamhet. Som framgår av figur 5.2 placerar de sig som varandras motpoler. Däremot konstaterar vi att vårt antagande i förstudien om att *resultatstyrning* ligger nära *verksamhetsansvar* inte stämmer. *Resultatstyrning* och *detaljstyrning* är också två vedertagna begrepp för att beskriva hur ambitionen i statens styrning av kommunerna har förändrats från detaljreglering till fokus på mål och resultat.

Två frågor som vi menar kan ställas i sammanhanget är: Går det att urskilja några styrningsstrategier inom områdena? Om detta är möjligt, kan någon av dem betecknas som *resultatstyrning*?

5.4 ... men bilden av nuvarande styrning är splittrad

Figureerna 4.6 och 4.7 visar att styrningen varierar relativt mycket både mellan och inom områdena. Det verkar t.ex. inte vara så att områden med hög eller låg grad av innehållsstyrning har samma grad av styrning av produktionsprocesser. Det tycks inte heller vara så att en viss kategori av slutprestationer, t.ex. *individuella beslut*, styrs på samma sätt inom olika områden. Bilden av den statliga styrningen är alltför splittrad.

Vår analysmodell har sina begränsningar, men vad vi kan se går det inte att urskilja någon tydlig statlig styrningsstrategi inom områdena. Däremot ser vi vissa mönster i styrningen genom att staten styr både innehåll och processer i slutprestationerna, antingen relativt hårt eller mycket svagt. Så är fallet när det gäller försörjningsstöd respektive allmänt drogförebyggande åtgärder.

... och styrningen inom områdena kan i alla fall inte beskrivas som *resultatstyrning*

För det andra noterar vi utifrån figur 5.2 att inget av de undersökta områdena ligger i närheten av strategin *resultatstyrning*.

Visserligen har tre områden, grund- och gymnasieskola, miljö och försörjningsstöd, *hög* grad av innehållsstyrning, vilket vi menar är naturligt om *resultatstyrning* i vår mening skulle tillämpas. Men samtidigt har dessa områden *medel* eller *hög* grad av styrning av produktionsprocesser, vilket inte stämmer överens med strategin *resultatstyrning*. Vi utesluter naturligtvis inte att det kan finnas styrning av kommunal verksamhet som ligger nära *resultatstyrning* inom andra områden.

Vi noterar också i figur 5.2 att inget område heller kännetecknas av en utpräglad *detaljstyrning*. Detta kan tala för att strategierna *resultatstyrning* och *detaljstyrning* bör ses som tänkbara ytterligheter som inte existerar i renodlad form. Även om vi gör det antagandet så konstaterar vi emellertid

att inget av områdena är i närheten av strategin *resultatstyrning*, vilket är särskilt intressant mot bakgrund av statens ofta uttalade ambition att tillämpa just *resultatstyrning* i stället för *detaljstyrning*.

... men möjligen som "utförarstyrning" och åläggandestyrning"

Inget av områdena kännetecknas alltså av ytterligheterna *resultatstyrning* och *detaljstyrning*. Dessa två strategier har inte heller några motsvarande ytterligheter av kommunalt ansvar. Däremot har vi tidigare konstaterat att allmänt drogförebyggande åtgärder och försörjningsstöd illustrerar begreppen *verksamhetsansvar* och *utföraransvar* samt att de flesta övriga områden ligger närmare *utföraransvar* än *verksamhetsansvar* (se figur 5.1).

Går det då att urskilja två kompletterande ytterligheter av styrningsstrategier som dels motsvarar de båda ansvarstyperna, dels svarar mot något av de undersökta områdena? Den ena strategin ska alltså ha *låg* grad av både innehålls- och processtyrning, medan den andra tvärtom ska ha *hög* grad av båda dessa styrningsaspekter. Vi väljer här att benämna de två kompletterande strategierna *åläggandestyrning* och *utförarstyrning*.

Åläggandestyrning

Strategin *åläggandestyrning* representeras här av området allmänt drogförebyggande åtgärder. Enligt strategin är styrningsgraden *låg* för såväl innehåll som produktionsprocesser. Staten styr endast genom att ålägga kommunerna att bedriva verksamheten i fråga, men styr inte resultatet eller på vilket sätt som verksamheten ska bedrivas. Kommunernas handlingsfrihet är därför mycket stor. *Åläggandestyrning* motsvarar således *verksamhetsansvar*.

Utförarstyrning

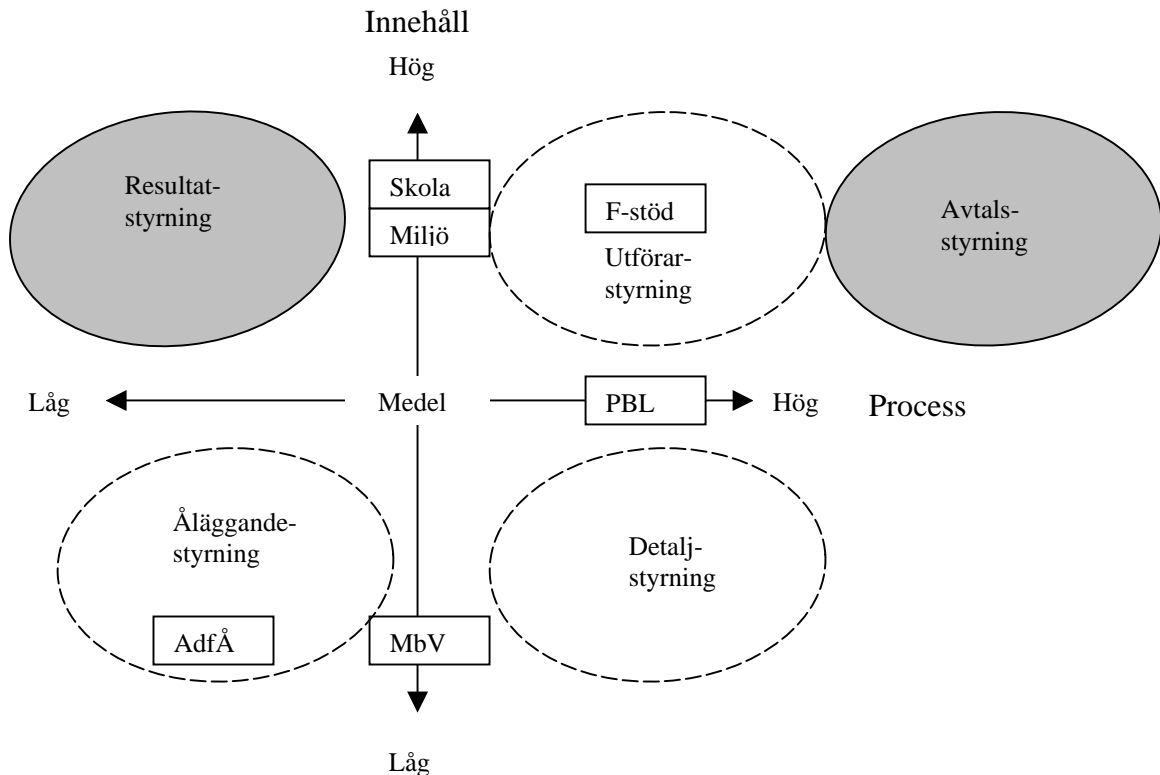
Strategin *utförarstyrning* representeras här av området försörjningsstöd. *Utförarstyrning* innebär *hög* grad av styrning både när det gäller innehåll och produktionsprocesser. Staten styr ingående både vad kommunerna ska göra, vilket resultat som ska uppnås och hur verksamheten ska bedrivas. Kommunernas handlingsfrihet är därför starkt begränsad. *Utförarstyrning* motsvarar *utföraransvar*.

Fem tänkbara styrningsstrategier kan urskiljas

I ovanstående avsnitt har vi prövat förstudiens strategier *resultatstyrning* och *avtalsstyrning*. Vi konstaterade då att *avtalsstyrning* bör reserveras för frivilliga åtaganden baserade på överenskommelser samt att *resultatstyrning* är ett begrepp som bör kunna användas vid en fortsatt analys av styrning.

Motpolen till *resultatstyrning* föreslogs vara *detaljstyrning*. Eftersom ingen av dessa strategier svarade mot något av områdena och inte heller mot någon av ansvarstyperna *verksamhetsansvar* och *utföraransvar*, valde vi att föreslå ytterligare två tänkbara styrningsstrategier: *åläggandestyrning* och *utförarstyrning*. En samlad bild av våra fem tänkbara styrningsstrategier framgår av figur 5.3:

Figur 5.3 Samtliga styrningsstrategier i relation till de fem områdena



AdfÅ: Allmänt drogförebyggande åtgärder, MbV: Missbrukarvård, F-stöd: Försörjningsstöd, PBL: plan- och byggområdet.

Som framgår av figur 5.3 ligger tre områden, grund- och gymnasieskola, miljö och missbrukarvård, alltså mellan de fem styrningsstrategierna. Därmed ligger de också utanför begreppen *verksamhetsansvar* och *utföraransvar*. Allmänt drogförebyggande åtgärder ligger närmast *åläggandestyrning* och *verksamhetsansvar* medan försörjningsstöd ligger närmast *utförarstyrning* och *utföraransvar*.

Vi menar att figur 5.3 ger ytterligare exempel på att statens styrning inte tycks följa någon tydlig styrningsstrategi. Det kanske inte är något problem, men det är som tidigare nämnts förvånande mot bakgrund av att *resultatstyrning* ofta nämns som just en övergripande styrningsstrategi.

I den här aktuella första etappen av vårt uppdrag har det inte ingått att identifiera och beskriva nya statliga styrningsstrategier. Detta är däremot en del av uppgifterna i kommande etapp 2 (se bilaga 1). Vi lämnar därför ämnet styrningsstrategier i den här promemorian, men vi har anledning att återkomma till våra resonemang och frågor om statliga styrningsstrategier i nästa utredningsetapp.



6 Avslutande reflektioner

6.1 Uppdraget och analysmodellen

För att kunna besvara frågorna i vårt uppdrag (se bilaga 1) har vi utvecklat en analysmodell (kapitel 2), som vi tillämpar på de undersökta områdena (kapitel 3, 4 och 5).

Det är komplexa och omfattande områden som ska beskrivas och analyseras, och det finns naturligtvis ingen enkel, heltäckande och odiskutabel sanning om statens styrning av dessa olika kommunala verksamheter. En analysmodell för att beskriva och analysera statens styrning av kommunal verksamhet måste, som tidigare nämnts i kapitel 1, både spegla *vad* staten styr och *hur* styrningen är utformad.

Samtidigt gäller att modellen bara kan fånga in de mest väsentliga delarna i denna styrning; annars blir modellen för komplicerad och av detta skäl oanvändbar. Detta ställer krav på bedömningar och generaliseringar, vilket med nödvändighet skapar ett utrymme för tolkning. Detta är något man är tvungen att leva med. Det vi kan göra i sammanhanget är att så klart som möjligt redovisa vilka överväganden vi gjort i våra beskrivningar och analyser.

Vi anser att den analysmodell som vi utvecklar i kapitel 2 på ett rimligt sätt möter de olika och delvis motstridiga krav som redovisats ovan. Vår bedömning är således att det med hjälp av modellen är möjligt att beskriva och analysera statens styrning samt att jämföra styrningen mellan olika områden. Därmed är en väsentlig del av uppdraget utfört.

Under arbetets gång har vi gjort ett antal reflektioner, som rör såväl övergripande och abstrakta frågeställningar som mer områdesnära och konkreta ämnen. Det ingår inte i vårt uppdrag att utveckla och besvara dessa frågor. Vi tycker dock att det finns skäl att i kommande avsnitt av detta kapitel kort redovisa och resonera kring några av dessa reflektioner.

6.2 Reflektioner om styrning och handlingsfrihet

Vi har i kapitel 4 relaterat graden av statlig styrning till frågan om kommunernas handlingsfrihet. Utgångspunkten var där att *hög* grad av styrning av slutprestationernas innehåll och/eller produktionsprocesser ger kommunerna begränsad handlingsfrihet, medan *låg* styrningsgrad i dessa avseenden ger kommunerna mycket stor handlingsfrihet. I våra resonemang ligger alltså underförstått uppfattningen att det finns ett samband mellan handlingsfrihet och kommunal självstyrelse. I kapitel 4 konstaterade vi

också att vår analysmodell har sina begränsningar när det gäller att bedöma kommunernas handlingsfrihet.

Det finns dock anledning att problematisera denna fråga ytterligare. Som framgår av kapitel 1 är det ytterst riksdagen som avgör innehållet i och gränserna för den kommunala självstyrelsen. De områden som undersöks i den här promemorian styrs alla av speciallagstiftning där staten formulerat kommunernas åligganden.

Vi säger också i kapitel 1 att kommunerna alltid har en handlingsfrihet att organisera, bedriva och utveckla verksamheter som de är ålagda, samt att handlingsfriheten givetvis varierar mellan olika områden. Detta framgår också indirekt av figurerna i kapitel 4.

Varför varierar handlingsfriheten?

Utan att här gå in på frågan hur stor eller liten kommunernas handlingsfrihet är inom de fem områdena vill vi formulera några hypoteser om varför handlingsfriheten varierar. Vilka motiv kan staten tänkas ha för att begränsa eller öka kommunernas handlingsfrihet?

När vi ställer denna fråga så bortser vi från de motiv som ligger till direkt grund för respektive reglering och som redovisas i bilagorna 2-5. Det vi här försöker urskilja är om det finns mer överordnade principer som också är av betydelse i sammanhanget. Detta utvecklar vi i följande avsnitt.

Önskemål om likvärdighet och rättssäkerhet

En orsak till de begränsningar i den kommunala handlingsfriheten som vi kunnat konstatera med hjälp av den framtagna analysmodellen tror vi är att statsmakterna vill slå vakt om de värden som brukar uttryckas med hjälp av begreppen *likvärdighet* och *rättssäkerhet*.

Båda dessa begrepp är komplicerade och mångtydiga och det är inte möjligt för oss att i denna promemoria göra någon närmare analys av innebörden i dem. Trots detta anser vi att det finns skäl att säga några ord om hur dessa värden kan tänkas påverka styrningen inom de områden som vi här haft att analysera.

Likvärdighet används ofta i den nationella politiska debatten, och då kanske främst inom skolområdet. I dessa diskussioner fokuserar man ofta på frågor om utbildningens tillgänglighet, innehåll, kvalitet och elevernas uppnådda kompetens efter genomgången utbildning. Men det är inte ovanligt att man i dessa sammanhang också betonar vikten av att utbildningens form och omfattning anpassas efter den enskilda elevens förutsättningar, och då inte minst sådana förutsättningar som beror på socioekonomisk eller etnisk och språklig bakgrund.

I dessa underförstådda definitioner av *likvärdighet* ligger att begreppet kan tillämpas både på processen och på resultatet av denna. Likvärdighet kan

således relateras till både styrningen av innehåll och styrningen av processen i analysmodellen.

Rättssäkerhet är ett begrepp som oftast lyfts fram i samband med verksamheter som syftar till att garantera grundläggande behov och som har karaktären av myndighetsutövning mot enskilda. Centrala komponenter i detta begrepp torde vara kraven på opartiskhet, omsorgsfull handläggning och enhetlig bedömning. Även begreppet *rättssäkerhet* bedöms således kunna relateras till både styrning av innehåll och styrning av produktionsprocesser.

Vi tror dock att det finns en skillnad mellan dessa begrepp när det gäller på vilken av dessa komponenter – innehåll eller process – som huvudvikten ligger. Vi tror att tonvikten i *likvärdigheten* ligger på innehållet i slut prestationen och i *rättssäkerheten* på processen. Det är utifrån denna bedömning som vi formulerat vår hypotes nedan.

Hypotesen är att kommunernas handlingsfrihet kan variera beroende på vilken vikt inom ett område som staten vill ge åt likvärdighets- respektive rättssäkerhetsaspekten. Om staten har ett stort intresse av att betona rättssäkerheten inom en verksamhet så torde styrningen av produktionsprocesser öka och – som en konsekvens av detta – den kommunala handlingsfriheten minska. Om staten har intresse av att betona likvärdighetsaspekten så torde styrningen av slutprestationernas innehåll öka, och kommunernas handlingsfrihet minska. Allmänt bedömer vi att likvärdighets- och rättssäkerhetsaspekterna är särskilt relevanta för *individuella* slutprestationer.

Om denna hypotes stämmer är det inte förvånande, och kanske inte heller så kontroversiellt, att kommunernas handlingsfrihet emellanåt är liten, åtminstone inte i de fall där statsmakterna anser att rättssäkerhetsaspekten måste betonas.

Aspekten likvärdighet är mer problematisk, eftersom det sannolikt ofta är svårt att definiera vad som är ett likvärdigt resultat. Vårt intryck från områdena är att i den mån staten formulerar något om likvärdighet så handlar det om att sätta någon slags miniminivå av en verksamhets resultat, omfattning eller kvalitet. Likvärdighet har i så fall närmast funktionen av ett ”golv” eller en lägsta godtagbar nivå.

Förutsättningar att diskutera frågor om huvudmannaskap

Den första hypotesen ovan om statens intresse av att betona aspekterna likvärdighet och/eller rättssäkerhet menar vi också är relevant för frågan om en verksamhet ska vara statlig eller kommunal.

Statens intresse av att betona någon av eller båda aspekterna kan leda till ingen eller mycket liten kommunal handlingsfrihet. För att knyta an till vår analysmodell rör det sig då om slutprestationer med *hög* grad av styrning

både av innehåll och av produktionsprocesser. Av figur 4.6 i kapitel 4 framgår också att det ofta handlar om *individuella beslut* eller *tjänster*.

Sådana verksamheter förekommer i dag både inom staten och i kommunerna. Vi menar därför att det för sådana verksamheter finns förutsättningar att föra en diskussion om huruvida de bör ha statligt eller kommunalt huvudmannaskap.

I vår förstudie menade vi att det finns flera skäl som talar för kommunalt huvudmannaskap för sådana uppgifter. Som exempel kan nämnas demokratiskäl, effektivitetsskäl och kvalitetsskäl. Kommunerna 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 sätt som statligt ansvar inte alltid kan göra.¹³ Diskussioner om uppgiftsfördelning mellan stat och kommuner är något som just nu är aktuellt även i de övriga nordiska länderna (se bilaga 6).

En annan aspekt på huvudmannaskap är om uppgifter ska utföras i offentlig eller privat regi. Med utgångspunkt i analysmodellen och dess resultat är sådana diskussioner mest relevanta för slutprestationer i form av *individuella* eller *kollektiva tjänster*.

Vi menar att slutprestationer i form av *beslut* i högre utsträckning har karaktären av myndighetsutövning mot enskilda och att de därför är mer naturligt offentliga uppgifter. *Tjänster* kan dock också, som nämns i kapitel 2, innefatta *beslut* i produktionsprocessen. Likväl torde det vara mer relevant att diskutera offentligt eller privat huvudmannaskap för *tjänster* än för *beslut*.

6.3 Övriga reflektioner

Under arbetets gång har vi gjort ett antal iakttagelser av likheter och olikheter mellan de undersökta områdena, vilket framgår av bilagorna 2-5. I följande avsnitt reflekterar vi kring några av dessa iakttagelser.

Staten uppträder i många skepnader

Av vår tidigare redovisning i denna promemoria har framkommit att staten inom en del områden uppträder i flera olika skepnader. Staten är alltså inte ett utan många olika styrande subjekt. Miljöområdet involverar exempelvis flera olika statliga aktörer, såsom olika myndigheter och departement. Även inom plan- och byggområdet finns flera statliga aktörer inblandade. I detta fall gäller även att kommunerna i sin verksamhet måste ta hänsyn till lagstiftning även inom andra områden (främst miljöområdet).

¹³ Statskontoret (2003:16), s. 79 f. En aktuell och mer principiell diskussion om uppgiftsfördelning förs i Molander (red. 2003), s. 24 f.

Vår reflektion är att det måste vara viktigt både för staten och för kommunerna att den befintliga regleringen och de statliga aktörernas (myndigheternas och departementens) agerande är samordnat, eller åtminstone inte står i strid med varandra. Om så inte är fallet finns uppenbara risker att styrningen förlorar i kraft och att slutresultatet blir svårt att förutsäga. Vi är inte övertygade om att staten alltid klarar av att åstadkomma denna typ av samordnat beteende.

Förvaltningsdomstolarnas praxis och roll

Inom flera av de områden som vi beskrivit i denna promemoria sker överklaganden av de kommunala besluten i form av förvaltningsbesvär. En viktig dimension i förvaltningsbesväret är att domstolen har rätt att ändra innehållet i det beslut som överklagats. Genom denna funktion får förvaltningsdomstolarna i vissa fall ett betydande inflytande genom praxisbildning och prejudicerande domslut.

Vårt intryck är att denna rättspraxis har mycket varierande tyngd inom de fem här studerade områdena. Praxisen förefaller vara hårt styrande när det gäller försörjningsstödet och delar av miljöområdet. Däremot är det svårt att urskilja en motsvarande roll och funktion inom plan- och byggområdet eller grund- och gymnasieskolan.

Anledningen att vi tar upp denna fråga är att det många gånger är svårt att av regleringen inom ett område se vilken statlig styrning som i verkligheten utövas inom området. Dessutom aktualiserar det faktum att domstolarna inom vissa områden har stor betydelse för genomslaget i den statliga regleringen, frågan om vilken roll som politiker respektive jurister bör ha i dessa sammanhang.

Finansieringen

Det finns en del skillnader mellan de undersökta områdena när det gäller finansieringen. För samtliga områden gäller att de, i likhet med flertalet andra kommunala verksamheter, i huvudsak finansieras genom kommunal-skatte och generella statsbidrag.

För flertalet områden – undantagen är försörjningsstödet och allmänt drogförebyggande åtgärder – finns också möjlighet att bekosta delar av verksamheten med avgifter. Detta gäller särskilt miljöområdet och plan- och byggområdet. Inom dessa två områden har kommunerna inte bara möjlighet utan också skyldighet att ta ut avgifter för att bekosta stora delar av verksamheten.

Verksamhetsanknutna statsbidrag kan utgå för allmänt drogförebyggande åtgärder samt insatser inom missbrukarvården, grund- och gymnasieskolan samt miljöområdet. Enligt vår uppfattning behöver inte verksamhetsanknutna statsbidrag ses som uttryck för statlig styrning inom ett verksamhetsområde. Statens avsikt med bidraget kan vara att området som sådant ska prioriteras. Bidraget kan därför mycket väl ges utan några ytterligare



2003-10-13

krav på slutprestationernas innehåll eller produktionsprocessen. Ett sådant bidrag påverkar kommunernas förutsättningar att prioritera mellan olika områden men har i sig inte någon styrande effekt inom respektive område.

En direkt styrande effekt har dock sådana verksamhetsanknutna statsbidrag som utgår för en viss typ av insats inom ett område. I den här aktuella studien gäller detta för en del av de statsbidrag som utgår till verksamheter inom grund- och gymnasieskolan (främst de s.k. Wärnersson-pengarna, som utgår för att öka personaltätheten i skolan). Även om det inte finns någon formell skyldighet för kommunerna att ta emot dessa bidrag, och därmed binda sig för åtföljande villkor, torde den kärva ekonomiska situationen i kommunerna göra detta till en nödvändighet.

I dessa fall anser vi att de särskilda villkoren knutna till det verksamhetsanknutna statsbidraget i praktiken utgör inslag i den statliga styrningen av verksamhetens innehåll och/eller produktionsprocesser, vilket sannolikt påverkar kommunernas handlingsfrihet. Vi är dock långt ifrån säkra på att villkoren för verksamhetsanknutna statsbidrag har utformats med detta i åtanke.

Referenser

Litteratur, rapporter och betänkanden

- Boverket (2001), *Bygglov, tillsyn och kontroll i byggandet*.
- Karnov 2002/2003, band I-III och uppdatering III, 2003.
- Lidström, Anders (2003), *Kommunsystem i Europa*, Liber AB.
- Lidström, Anders och Kolam, Kerstin (2003), *Kommunal självstyrelse i förändring – ansvarsfördelningen mellan stat och kommuner 1974-2002*, Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.
- Marcusson, Lena (1989), *Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet*, Juridiska fakulteten, Uppsala universitet.
- Marcusson, Lena (1992), *Mot en ny kommunalrätt*, Iustus Förlag.
- Mattson, Ingvar och Petersson, Olof (red. 2003), *Svensk författningspolitik*, SNS Förlag.
- Molander, Per (red. 2003), *Staten och kommunerna*, SNS Förlag.
- Riksdagens revisorer (2001/02:13), *Statens styrning av skolan – från målstyrning till uppsökande bidragsförmedling*.
- Riksrevisionsverket (1996:50), *Förvaltningspolitik i förändring*.
- Skolverket (1997), *Ansvar för skolan – en kommunal utmaning*.
- SOU 2002:50, *Miljöbalken under utveckling - ett principbetänkande*.
- SOU 2002:121, *Skollag för kvalitet och likvärdighet*.
- SOU 2003:70, *Miljöbedömningar avseende vissa planer och program*.
- Statskontoret (1995a), *Samhällsstyrning* (PM 1995-02-27).
- Statskontoret (1995b), *Statlig samhällsstyrning* (PM 1995-10-02).
- Statskontoret (1999), *Klimatpolitiken som förts i Sverige* (Dnr. 1999/0144).
- Statskontoret (2002:22), *Stat/kommunrelationer i Europa*.
- Statskontoret (2003:5), *Statsbidragen till kommuner och landsting - en kartläggning och analys*.
- Statskontoret (2003:11), *Reglering av ansvar och ansvarsutkrävande*.
- Statskontoret (2003:16), *Statens styrning - en egeninitierad förstudie om relationerna mellan staten, landstingen och kommunerna*.
- Strömberg, Håkan (2001), *Allmän förvaltningsrätt*, Liber Ekonomi.
- Svenska Kommunförbundet (2003), *Taxa inom miljö-, hälso- och djurskyddsområdet samt taxa för uppdragsverksamhet*.
- Wiberg, Lars (2002), *En Levande Vision*, Stemme & Wiberg AB.

Riksdagstryck

Propositioner och skrivelser m.m.

- 1973:90, *Förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*
- 1985/86:1, *Förslag till ny plan- och bygglag*.
- 1994/95:230, *Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen m.m.*
- 1997/98:13, *Ekologisk hållbarhet*.
- 1997/98:90, *Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.*
- 1997/98:145, *Svenska miljömål – Miljöpolitik för ett hållbart Sverige*.
- 2000/01:130, *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier*.

2001/02:1, *Budgetpropositionen för 2002.*
2001/02:4, *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet.*
2001/02:172, *Nationell strategi för hållbar utveckling.*
2002/03:27, *Vissa överklaganden enligt plan- och bygglagen.*
2002/03:102, *Utvecklingen inom den kommunala sektorn.*
Lagradsremiss, *Förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön* (maj 2003).

Lagar och förordningar m.m.

Bibliotekslagen (1996:1596).
Förordning med instruktion för Statens skolverk (2002:1160).
Förordningen om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken (1998:940).
Förordningen om hushållning med mark- och vattenområden m.m. (1998:896).
Förordningen om kvalitetsredovisning inom skolväsendet (1997:702).
Förordningen om läraranställning (1990:1479).
Förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (1998:899).
Förordningen om miljö kvalitetsnormer (1998:897).
Förordningen om miljö sanktionsavgifter (1998:950).
Förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken (1998:1252).
Förordningen om tillsyn enligt miljöbalken (1998:900).
Förvaltningslagen (1986:223).
Förvaltningsprocesslagen (1971:291).
Grundskoleförordningen (1994:1194).
Gymnasieförordningen (1992:394).
Kommittédirektiv (2002:97).
Kommunallagen (1991:900).
Lagen om viten (1985:206).
Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (1988:870).
Miljöbalken (1998:808).
Plan- och byggförordningen (1987:383).
Plan- och bygglagen (1987:10).
Regeringsformen (1974:152).
Skollagen (1985:1100).
Socialtjänstförordningen (2001:937).
Socialtjänstlagen (2001:453).

Övrigt

Boverkets hemsida, www.boverket.se.
Norge, www.norge.no.
Finland, www.suomi.fi/svenska.
Danmark, www.danmark.dk.
Danska Indenrigs- og Sundhedsministeriet, www.im.dk.
Danska Kommunförbundet, KL, www.kl.dk.
Miljömålsportalen, www.miljomal.nu.
Thomson Förlag, www.thomsonfakta.se.

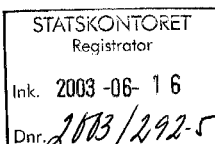


2003-10-13

Bilaga 1: Uppdraget till StatskontoretSTATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

2003-06-13

Fi2003/59

Ansvarskommittén
Fi 2003:02Jan Landahl
Telefon 08-405 32 03
Mobil 070-652 47 28
Telefax 08-405 46 77
E-post jan.landahl@finance.ministry.seGeneraldirektör
Knut Rexed
Statskontoret
Box 2280
103 17 STOCKHOLM

Till avd.....	S
Kontakt med.....	
Beslut.....	
Datum.....	16/6-03

**Angående önskemål om visst underlag rörande stat-kommunrelationer
respektive statens sektoriella styrning av kommunerna**

Efter samtal med Thomas Pålsson, Leif Lundberg och Rickard Broddvall skulle vi önska att Statskontoret biträder Ansvarskommittén med underlag rörande stat-kommunrelationer och statens sektoriella styrning enligt bifogad pm.

Arbetet redovisas dels i form av regelbundna avstämningar med kommitténs sekretariat, dels sammanfattningsvis med en analyserande promemoria senast 2003-10-15. Promemorian tänks bilda grund för en andra etapp med syfte att pröva möjligheter att konkretisera principmodeller för statlig styrning av kommunal verksamhet.

Med vänliga hälsningar

Jan Landahl
Huvudsekreterare

PM bifogas

Kopia till
Thomas Pålsson
Leif Lundberg
Rickard BroddvallPostadress
103 33 StockholmBesöksadress
Vasagatan 8-10Telefonväxel
08-405 10 00Telefax
08-405 46 77



2003-10-13



**STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR**

Promemoria

Bilaga

2003-06-13

Ansvarskommittén*Fi 2003:02**Inger Rydén Bergendahl**Marie Pernebring*

Underlag rörande stat-kommunrelationer respektive statens sektoriella styrning av kommunerna

Bakgrund

Inom dagens samhällsorganisation ryms en mångfald av politiska åtaganden och delsektorer där stat och kommun delar på ansvaret. Samtidigt har samhällsorganisationen och statens sektorsvisa styrning blivit alltmer komplex. Detta har skett pragmatiskt och i linje med sektorernas inneboende verksamhetslogik och traditioner. Det har inte funnits någon enhetlig "master plan".

Varje kommunal delsektor är färgad av sina historiska rötter och har sin egen institutionalia. För den som rör sig mellan olika sektorer kan skillnaderna i förhållningssätt vara slående. Medan förtroendevalda politiker ofta är involverade i socialtjänstens individbeslut är de mycket avlägsna i sjukvårdens vardag. Där är det läkare och annan professionell personal som tar besluten. För vissa välfärdstjänster är tillgängligheten formellt reglerad i rättighetslag. För andra är den beroende av tjänstemäns prioriteringar inom ett större förvaltningsområde. "Stödsystemen" runt de egentliga verksamheterna – tillsyn, tillståndsgivning, överprövning, uppföljning, reglering av personalens behörighet m.m. – skiftar också. Sättet att finansiera bidrar till komplexiteten. Ibland möter man prioritering och finansiering enligt formella överenskommelser stat/kommun. I andra situationer har flera kommuner kommit överens om att dela på ansvar och kostnader. På många områden förekommer mer eller mindre tillfälliga "satsningar" som erbjuder projektfinansiering m.m.

Situationen skapar problem för både medborgare och brukare att förstå hur de olika "systemen" fungerar och vem det egentligen är som har ansvaret. Detta är även svårt för nationella och lokala förtroendevalda – inte minst när man vill överblicka den samlade verksamheten i kommunen.

Dessutom kan mångfalden skapa dysfunktioner. Utformningen av system för ett samhällsåtagande kan te sig ändamålsenligt i sig. Men inom ramen för en kommuns samlade verksamheter kan negativa systemeffekter uppstå. Ofta påtalade exempel är rättighetslagstiftning eller öronmärkta statsanslag, som visserligen skyddar en målgrupp eller ett område men som samtidigt leder till att andra åtaganden som kommunen också skall tillgodose påverkas i desto större omfattning

Statskontorets förstudie

I Statskontorets förstudie (2003:16) Statens styrning – en egeninitierad förstudie om relationerna mellan staten, landstingen och kommunerna lanseras två begreppspar för analys av dels statens styrning av kommunal verksamhet, dels olika slags ansvar som kan åvila en kommun.

Resultatstyrning = styrinstrumenten uppföljning, utvärdering, kvalitetskontroll och styrning används men ingen direkt styrning av genomförandet av verksamheter

kontra

Avtalsstyrning = styrning genom att staten och kommunala aktörer formulerar överenskommelser/avtal om relationerna dem emellan vilket resulterar i styrning av verksamheternas innehåll.

Verksamhetsansvar = staten anger att kommunen skall ansvara för en viss uppgift men staten styr inte hur eller med vilken kvalitet den ska bedrivas

kontra

Utföraransvar = staten anger både att kommunen skall ansvara för en viss uppgift och hur den ska utföras. Staten styr dels genom att ange mål, dels genom att utkräva ansvar genom uppföljning och utvärdering av verksamheter och resultat. Här ska finansieringsprincipen gälla.

Underlag för Ansvarskommitténs räkning

Som underlag för Ansvarskommitténs sekretariat tar Statskontoret fram ett underlag med utgångspunkt i ovannämnda förstudie. Uppdraget delas upp i två etapper. Den första etappen består i att utifrån en systematisk genomgång av ett antal primärkommunala verksamhetsområden eller delar av verksamhetsområden

- undersöka hur de två begreppsparen kan användas för att beskriva och analysera valda områden och därmed

2003-10-13

3

- ta fram en exempelsamling över befintliga styrningsmekanismer som förekommer samtidigt på ett kommunalt verksamhetsområde eller som utgör alternativ till varandra
- ställa de analyserade kommunala verksamheterna mot varandra med syfte att identifiera likheter och olikheter samt att överväga troliga förklaringar till observerade skillnader vad gäller ansvar och styrning.

De områden som tänks ingå i studien är

- grund- och gymnasieskolan (en fördjupning av kartläggningen i den egeninitierade förstudien)
- socialtjänstens uppgifter relaterade till missbruk (studeras utifrån två infallsvinklar; dels ärenden som berör enskilda individer i form av åtgärder, tvång m.m., dels insatser i ett allmänt drogforebyggande syfte)
- socialtjänstens uppgifter när det gäller försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen
- miljöfrågor (studeras utifrån två infallsvinklar; dels myndighetsrollen utifrån miljöbalken, dels kommunens roll vad gäller miljöarbete i stort, kretsloppsanpassning och uthållig utveckling i förhållande till nationella och regionala mål)
- samhällsplanering/stadsbyggnad (studeras med utgångspunkt i plan- och bygglagens befogenheter och skyldigheter för kommunen samt med beaktande av kommunens relationer till andra samhällsnivåer).

Vissa utblickar mot system i de andra nordiska länderna görs parallellt, varvid syftet är att kontrastera antingen typ av statlig styrning eller innebörd i det kommunala ansvaret.

Den andra etappen skall ta sin utgångspunkt i ovan angivna studie med syfte att pröva möjligheten att formulera 4-5 principmodeller för statlig styrning inom ett kommunalt verksamhetsområde. Modellerna skulle kunna vara tillämpliga på en eller flera kommunala verksamheter och kunna bilda stabila ramverk för relationen stat-kommun. Uppdraget för etapp 2 konkretiseras senare i samband med avrapporteringen av etapp 1.

Bilaga 2: Grundskola och gymnasieskola

Allmänt

Grundläggande bestämmelser om grundskolan och gymnasieskola återfinns i skollagen (1985:1100), grundskoleförordningen (1994:1194) och gymnasieförordningen (1992:394).

Nuvarande skollag trädde i kraft den 1 juli 1986 och har sedan dess ändrats ett 70-tal gånger. Omfattande förändringar har även gjorts i skolformsförordningarna. Förändringarna har till stor del rört anpassningar till den mål- och resultatorienterade styrningen som trädde i kraft under 80- och 90-talet. Ett exempel på en betydande förändring var att kommunerna fick ett odelat arbetsgivaransvar för all personal i skolan.

Enligt skollagen är alla barn i Sverige mellan sex och sexton år skolpliktiga. Från och med den 1 juli 1997 jämställs sexåringar med skolpliktiga barn ifråga om rätten att börja skola. Den som har vårdnaden om ett skolpliktigt barn ska se till att barnet fullgör sin skolplikt. Kommunen ska kontrollera att alla skolpliktiga barn, som är bosatta i kommunen, fullgör sin skolplikt antingen i den kommunala grundskolan, i en godkänd fristående skola eller på annat sätt. Skolplikten motsvaras av en lagfäst rätt att få utbildning inom det offentliga skolväsendet.

Någon motsvarighet till skolplikt finns inte inom gymnasieskolan som därför klassificeras som frivillig skolform.

Utgångspunkten i statens styrning av skolverksamheten är att alla ska ha *lika tillgång* till utbildning i det offentliga skolväsendet och att innehållet ska vara *likvärdigt*. Detta gäller för såväl grundskola som gymnasieskola. En viktig skillnad mellan dessa två skolformer är dock att flera kommuner får gå ihop om en gymnasieskola och teckna s k samverkansavtal.¹⁴ Detta gäller inte för grundskolan där varje kommun ska sörja för att för att en utbildning kommer till stånd och normalt också själv anordna utbildningen.¹⁵

Tjänsten utbildning ska således finnas tillgänglig, och utan behovsprövning, för alla inom målgruppen och undervisningen som ges ska vara likvärdig över landet. Likvärdig betyder dock inte likformig i bemärkelsen likadan.¹⁶ Syftet med statens målstyrning av skolan är att det ska finnas utrymme för anpassning av undervisning och organisation.

¹⁴ 5 kap 5 § Skollagen (1985:1100).

¹⁵ 4 kap 5 § Skollagen (1985:1100).

¹⁶ Karnov *Band 3*, s 4511.

En viktig statlig reglering i syfte att tillförsäkra att skolan är tillgänglig för alla är att den är avgiftsfri. Kommunen ska även svara för kostnader, t ex inackorderingstillägg, skolskjuts osv, som uppstår för enskild till följd av skolgången. Inom ramen för att anordna utbildning finns även skyldighet för kommunen att ta emot en elev från en annan kommun samt att planera utbildningsväsendet utifrån kommunikationsmöjligheter.

Den utveckling i riktning mot decentralisering, avreglering och en mera mål- och resultatorienterad styrning som inleddes omkring 1990 har lett till att ansvarsfördelningen successivt preciserats och olika ansvarsnivåer tydliggjorts: staten, kommunen och de professionella på skolenhetsnivån.

Kommunernas slutprestationer

Anordna utbildning – individuell tjänst

Kommunen har ett åliggande enligt skollagen att *anordna utbildning*¹⁷. Vi bedömer att kommunens skyldighet att anordna utbildning är en slutprestation. Vårt argument är att det finns en förväntan om ett resultat, om att någonting är uppnått efter det att tjänsten är avslutad. Inom skolverksamheten anses exempelvis tjänsten grundskola vara avslutad när barnet gått ut årskurs 9. Statens förväntningar på utfallet av slutprestationen är då givetvis att eleverna fått de kunskaper som statens bestämt att man ska ha efter avslutad grundskola.

Utbildning ska vara individuellt anpassad på så sätt att varje enskild elev ges förutsättningar att uppnå kunskapsmålen. Utbildningen går således inte att standardisera för ett kollektiv. Vi bedömer därför att denna slutprestation är en *individuell tjänst*.

Skolmåltider, skolskjuts, skolhälsovård och modersmålsundervisning – individuella tjänster

Med vårt synsätt finns det även ytterligare slutprestationer som kommunen är ålagd inom området utbildning. Vi tänker på kommunens skyldigheter att inom grundskolan tillhandahålla fria skolmåltider, fri skolskjuts samt fri skolhälsovård. Dessa tre tjänster är idag integrerade i grundskoleverksamheten men har egentligen inget att göra med själva kunskapsinhämtningen. Motsvarande inom gymnasieskolan är fri skolhälsovård och modersmålsundervisning.

Samtliga av dessa fyra slutprestationer bedöms som *individuella tjänster*. Tjänsterna som produceras är individuella i den meningen att de riktas till en specifik målgrupp.

¹⁷ 1 kap 1 § skollagen (1985:1100).

Styrning av slutprestationernas innehåll

Staten ställer upp vissa skyldigheter för kommunen för att tillförsäkra sig om att kraven på lika tillgång och likvärdigt innehåll efterlevs. Ramar för *innehåll* och kunskapsmål regleras genom de statliga styrdokumenterna som läroplan, kursplan, timplan och föreskrifter om de nationella programmen på gymnasienivå. Genom läroplanen anger regering och riksdag de grundläggande värden som skall prägla skolans verksamhet och de mål och riktlinjer som ska gälla. Kursplanerna och programmålen kompletterar läroplanen och anger målen för undervisningen i varje enskilt ämne och för varje enskilt program.

Inom gymnasieskolan finns en viss frihet genom att skolan kan skapa unika inriktningar på programmen genom olika kombinationer av kurser. En motsvarighet finns inom grundskolan där skolan själv kan reglera utbudet genom ”skolans val”. Inriktning och innehållet måste i båda fallen överensstämma med målen i kursplanerna.¹⁸

Det övergripande villkoren för innehållet och villkoren på tjänsten anges således av staten och kan inte omprövas av annan än regeringen.¹⁹ Statens syfte är, enligt vår mening, att skydda den enskilda elevens rättighet till en utbildning där det garanteras att eleven kommer att uppnå målen.

Inom *grundskolan* är regleringen av slutprestationerna; skolmåltider, skolskjuts, skolhälsovård och modersmålsundervisning inte särskilt långtgående, utan det står i princip endast att kommunen ska tillhandahålla dessa tjänster. Undantaget är skolhälsovården som omges av ett lite mer omfattande regelverk. Det viktiga som regleringen säger är dock att dessa tjänster ska vara avgiftsfria. Det ges med andra ord inget utrymme för kommunen att finansiera någon av dessa tre tjänster på annat sätt än via statsbidrag och kommunalskatt.

I *gymnasieskolan* finns endast motsvarighet till dessa ”kringtjänster” i form av skolhälsovård och modersmålsundervisning, som i likhet med grundskolan ska vara kostnadsfri för eleven. Vad gäller skolmåltider finns i skollagen ingen reglering om detta vilket innebär att skolan antingen kan ta ut avgifter, tillhandahålla fria skolmåltider eller inte tillhandahålla skolmåltid överhuvudtaget.

Vår bedömning är att innehållet i den huvudsakliga slutprestationen, att anordna utbildning, är relativt hårt styrt i den meningen att det inte går för

¹⁸ 2 kap 22 §, grundskoleförordningen (1994:1194).

¹⁹ Ett exempel på detta är att endast regeringen får besluta om ett gymnasieprogram får vara kortare än det som är angivet i regeringens föreskrifter. Skolans styrelse får dock besluta om programmet ska vara under en längre tid. Likaså får skolans styrelse bestämma om ytterligare undervisningstimmar och fördelningen av dessa.

en kommun att avvika från de nationella målen för utbildningen, de nationella kursplanerna eller timplanen. Staten anger tydligt vilket utbud skolan ska ha i sin verksamhet. Vår bedömning är att statens intresse är något starkare vad gäller grundskolan än för gymnasieskolan. Förklaringen ligger troligen i att grundskolan är belagd med skolplikt och ses som en rättighet, och ges därför ett större nationellt intresse, medan gymnasieskolan är en frivillig skolform. För båda skolformerna är det dock av samma vikt att eleverna ges lika förutsättningar att uppnå kunskapsmålen, genom att utbildningen är likvärdig över landet.

Styrning av produktionsprocessen

Om styrningen av slutprestationen har karaktären av mål- och resultatstyrning är produktionsprocessen mer detaljstyrd trots den statliga ambitionen om att kommunen själv ska utforma verksamheten.

Ett exempel på detaljstyrning är betygssättning. Orsaken till den detaljerade regleringen är att betygssättningen är myndighetsutövning. Betygssättning är, tillsammans med de nationellt utformade ämnesproven, instrument i syfte att göra en bedömning av elevens kunskaper. Ett omfattande kapitel i vardera förordningen ägnas åt att ange riktlinjer och kriterier för när ämnesproven ska göras och på vilket sätt betygssättning ska ske. Slutbetygets form och innehåll anges också, vilket ger signaler om en strävan mot likformighet i landet. Det ska i princip inte spela någon roll i vilken kommun eller skola en elev går i – betygsbedömningen bör bli densamma.

Ytterligare exempel på detaljstyrning är regleringen av skolverksamhetens *omfattning*: antal år, antal skoldagar, antal lovdagar och minsta garanterad undervisningstid genom timplanen. Antalet timmar avser hela utbildningstiden i grundskolan. Frihet finns för kommunen att själv lägga upp en plan för hur undervisningstiden för respektive ämne ska läggas upp. Ett visst utrymme finns även för den enskilda skolan att modifiera undervisningstiden genom att med ”skolans val” minska eller öka ett ämne. Ett ämne får dock inte minska med mer än 20 %.²⁰

I skollagen regleras även hur kommunen ska organisera skolverksamheten i form av beslutande och verkställande funktioner. Det anges om kommunfullmäktige, styrelse, rektor eller lärare är beslutande i ett ärende. Ett exempel är stödinsatser där styrelsen beslutar medan rektor beslutar om en åtgärdsplan för eleven. Betyg sätts av läraren med undantag av slutbetyget som formellt beslutas av rektor. I de fall lagen säger att styrelsen ska besluta (ca 60 punkter) finns frihet för kommunen att delegera beslutanderätten till en lägre nivå. I nästan lika många fall har rektor beslutanderätt enligt skol-

²⁰ Bilaga 3, skollagen (1985:1100).

lagen och skolformsförordningarna. Denna rätt kan inte tas ifrån rektor och kan inte heller delegeras.

Generellt kan sägas att rektor har en stark ställning i det svenska skolväsendet med befogenheter från såväl stat som kommun. Statens och kommunens styrningsmöjligheter har minskat i och med att det, enligt prop. 1990/91:18 Ansvaret för skolan, fastslogs att ett antal beslut ”är av den karaktären att de inte alls bör ligga på en politisk instans.”

Organisationen regleras ytterligare genom att staten fastställer krav på kompetensen hos rektor och lärarfunktion. En lärare ska ha svensk lärarexamen²¹ och anställas med kommunen som arbetsgivare för att kunna sätta betyg eller fatta andra beslut av myndighetskaraktär.²² Förutom kravet på behöriga lärare kan staten även påverka kvaliteten i undervisningen indirekt genom att staten ansvarar för lärarutbildningen. På så vis ges en försäkran om kvalificerad lärarkompetens.

För närvarande finns ett specialdestinerat statsbidrag (se under avsnittet *Finansiering*) som ska gå till att höja personaltätheten. Bidraget styr därmed volymen på personalresurserna.

I skollagen ställs krav på att kommunen ska upprätta vissa interna styrdokument. Fullmäktige ska fastslå en skolplan som ska följas av en arbetsplan som rektor beslutar om. I gymnasieförordningen finns dessutom krav på att varje elev ska ha en individuell studieplan. Dokumenten är tänkta som stöd i processen för att uppnå de nationella målen för utbildningsverksamheten. Dokumentens innehåll och form regleras inte, vilket ger utrymme för kommunen och skolan att själva bestämma över genomförandet av de nationella målen. Därav finns det många exempel på skolplaners innehåll och kvalitet och många exempel på arbetssätt och arbetsformer över landet.

De delar i processen där staten ger större utrymme för handlingsfrihet är utbildningens organisation och utformning. Rektor beslutar om den interna resursfördelning samt om arbetssätt och arbetsformer. Andra delar där staten inte reglerar genomförandet i hög grad, är stödinsatsernas utformning (styrelsen beslutar och samverkansformer (rektor beslutar)).²³

Kommunen, i egenskap av huvudman, har ett ansvar enligt skollagen för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelser i skollag eller annan

²¹ 2 kap 4 § skollagen (1985:1100). I förordningen (1990:1479) om läroanställning i vissa fall finns bestämmelser om vissa sökande som ska jämföras med sökande med svensk lärarutbildning.

²² 6 kap. 33 § kommunallagen (1991:900). Med hänsyn till att förvaltningsuppdrag som innefattar myndighetsutövning endast får lämnas över till ett enskilt objekt med stöd av lag, är utrymme mycket begränsat för att använda lärare som inte är anställda i kommunen., Karnov Band 3, s 4513 not 34)

²³ Skolverket (1997).

författning. Kommunen ska exempelvis följa upp och utvärdera den av kommunfullmäktige beslutade skolplanen.²⁴ Kommunen har även ett ansvar att tillse så skolorna följer de nationella målen.²⁵

Kommunen ansvar också för över att skolplikten fullgörs.²⁶ Ansvaret är mindre långtgående för friskolor där kommunen endast ska se till att de barn som inte är inskrivna i en offentlig skola, får utbildning på annat sätt. Kontroll av att eleven verkligen går i skolan görs inte.

Vår bedömning är att vissa delar av produktionsprocessen är hårt reglerad, medan det finns ett handlingsutrymme vad avser val av arbetssätt och arbetsformer. Handlingsutrymmet i detta fall ges dock direkt till rektor och inte till kommunen vilket bör noteras. Beträffande kommunens egenkontroll är det en tydligt definierad uppgift, men det finns friheter för kommunen hur kontrollen ska genomföras.

Sammantaget bedömer vi att styrningen inte leder till alltför betydande begränsning i handlingsutrymmet för kommunen eller den enskilda skolan att genomföra skolverksamheten utifrån lokala förutsättningar.

Övrig styrning

Tillsyn

Den nationella uppföljningen, utvärderingen och tillsynen utförs av Skolverket. Tillsynens syfte är att kontrollera att huvudmännen och skolorna lever upp till statens krav och följer de statliga bestämmelserna för verksamheten. De statliga krav som här menas är de krav som utgör förutsättningar för en likvärdig skola. Tillsynen inriktas även mot en kontroll av kommunernas egenkontroll av skolverksamheten.

Skolverkets tillsyn har idag inte stöd i lag med undantag av den del som avser styrningen av fristående skolor. Tillsynen bedrivs med stöd av verkets instruktion och ska genom sin utbildningsinspektion²⁷ granska kvaliteten samt ha tillsyn över att skolpliktiga barn få föreskriven utbildning.²⁸

Skolverkets tillsynsbeslut kan inte överklagas till någon förvaltningsdomstol.²⁹ Detta fastställdes av kammarrätten med motiveringen att beslutet inte har någon betydande rättsverkan för tillsynsobjektet. Kommuner kan

²⁴ 2 kap 8 § skollagen (1985:1100).

²⁵ 1 kap 12 § skollagen (1985:1100).

²⁶ 3 kap 13 § skollagen (1985:1100).

²⁷ Utbildningsinspektionen blir den prioriterade uppgiften för Skolverket och kommer att öka väsentligt i volym de närmaste åren. Skolhuvudmän och skolor kommer att inspekteras regelbundet och inspektionen kommer att omfatta såväl verksamheternas förutsättningar och resultat som kvalitetsarbetet.

²⁸ 1 kap 2-3 §§ förordning med instruktion för Statens skolverk (2002:1160).

²⁹ Detta slogs fast av kammarrätten i Stockholm den 24 januari 2001.

således i princip avstå från att rätta sig efter Skolverkets tillsynsbeslut.³⁰ Det vanliga är dock att rättelser sker utifrån Skolverkets tillsynsbeslut.³¹

På senare år har ett nytt instrument för den statliga tillsynen, kvalitetsgranskningar, tillkommit. Kvalitetsredovisningen har sin utgångspunkt i kommunens skolplan och de nationella målen. Som framgår av förordningen om kvalitetsredovisning inom skolväsendet (1997:702) samt i Skolverkets allmänna råd (1999:1) så är det grundläggande motivet för kvalitetsredovisningen att den ska fungera som ett hjälpmedel för att utveckla och förbättra verksamheten i enlighet med uppställda mål.

Kvalitetsredovisningen ska lämnas in av varje skola årligen samt att kommunen lämnar in en kvalitetsredovisning för kommunen. Kvalitetsredovisningen ska innehålla en bedömning av i vilken mån de nationella målen för utbildningen har uppnåtts och vilka åtgärder kommunen respektive skolan avser att vidta om målen inte har uppnåtts. En åtstramning av regleringen har skett genom att det i förordningen har införts hur ofta kvalitetsredovisningen ska göras och vad den ska innehålla.

Skolverkets tillsyn riktar sig mot huvudmännen för skolverksamheten. Därmed kritiserats t ex inte rektor i ett tillsynsbeslut, utan den som är ”ytterst” ansvarig, dvs. kommunen.³²

Vi bedömer att statens styrning genom tillsyn är relativt långtgående genom en särskild tillsynsmyndighet, utbildningsinspektionens arbete och löpande kvalitetsuppföljningar. Det faktum att statens tillsyn inte är lagreglerad ger dock inte en lika hård grad av styrande som om tillsynen vore reglerad.

Sanktionsmöjligheter

Om Skolverkets kvalitetsgranskningar och tillsyn leder till kritik kontrolleras efter en tid att huvudmannen har åtgärdat bristerna. Skolverkets ambition är att så långt som möjligt få kommunerna att åtgärda bristerna genom dialog, snarare än genom tvång.³³ Så länge tillsynen inte är lagreglerad finns inte möjligheter till att utdöma sanktioner.³⁴

Regeringens befogenheter vad gäller sanktionsmöjligheter regleras i skollagens 15 kap 15 §, som stadgar att regeringen får vidta de åtgärder som behövs för att avhjälpa brister som upptäckts vid den statliga tillsynen. De åtgärder som här avses är att kostnader för det som brustit får kvittas mot belopp som staten skulle betalat ut (dvs indrag av statsbidrag). Regeringen

³⁰ Riksdagens revisorer (2001/02:13).

³¹ Enligt bedömning av Skolverket

³² SOU 2002:121, s. 487.

³³ Yttrande dnr 02-2002:1868, Skolverket

³⁴ I skollagskommittén uppdrag ska de se på möjligheterna till att lagreglera den statliga tillsynen och se över möjligheterna till sanktioner mot kommuner.

kan också besluta om åtgärder som ska vidtas på kommunens bekostnad.³⁵
Bestämmelsen har hittills aldrig tillämpats.³⁶

Vår bedömning är att statens styrning via sanktionssystem inte nyttjas på ett sätt som skulle vara möjligt med en lagreglerad tillsyn. Man bör dock i sammanhanget komma ihåg att kommunens egenkontrollansvar är lagreglerat och att kommunerna själva har ett ansvar enligt lag för att skolorna lever upp till skolförfattningarna.

Överklagande

Grundprincipen är som inom övriga kommunala områden att kommunalbesvärsprövning är tillgänglig, om inte annat är stadgat. Förvaltningsbesvär förekommer i den omfattning som anges i skolförfattningarna.

Förvaltningsbesvär överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd.³⁷ Det gäller bl a beslut om mottagande av barn i särskolan eller från annan kommun, beslut om skolpliktens upphörande och beslut om förlängd skolplikt i vissa fall. Besluten kan sedan inte överklagas till annan instans.

Förvaltningsbesvär kan även överprövas av allmänna förvaltningsdomstolar. Detta gäller för vissa beslut inom grundskolan med utpräglad judiciell karaktär eller som angår någons civila rättigheter. Tidigare låg överprövningen hos regionala eller centrala myndigheter. Domstolsprövning kan därför ske av kommunala beslut som medgivande om enskild undervisning, vitesföreläggande mot vårdnadshavare och befrielse från obligatoriska inslag.³⁸

Enligt grundskoleförordningen får styrelsens beslut om undervisning i särskild undervisningsgrupp överklagas, medan beslut enligt förordningen av rektor eller annan arbetstagare eller av skolverket, *inte* får överklagas. Detta innebär att beslut om betyg inte kan överklagas med vare sig laglighetsprövning eller förvaltningsbesvär. Detta beror på att rektors beslutanderätt i det här fallet, direkt är reglerad i lag, och inte på delegation av nämnden. Beslut om skolskjuts kan inte heller överklagas med förvaltningsbesvär, dock kan beslutet laglighetsprövas då det är nämnden som fattar beslut om detta.

För gymnasieskolans del kan beslut om att inte ta emot en sökande p.g.a. av bristande behörighet överklagas, däremot kan inte beslut om intagning till viss utbildning överklagas. Inte heller beslut om placering på viss skola kan överklagas med förvaltningsbesvär.³⁹

³⁵ SOU 2002:121.

³⁶ SOU 2002:121.

³⁷ 1 kap 14 §.

³⁸ Se särskilda bestämmelser i skollagen

³⁹ Marcusson (1989).

Vår bedömning är att överklagandeprocessen har en relativt hög grad av reglering. Det styrs vad som kan överklagas och vad som inte kan överklagas med förvaltningsbesvär. Det är bara inom en begränsad del av skolområdet som enskilda har en reell möjlighet till överklagan där ett nytt beslut kan fattas.

Finansiering

Huvuddelen av finansieringen av skolverksamheten sker via kommunala skatter och resterande finansieras genom statliga bidrag. Merparten av statens finansiella styrning till kommuner och landsting ges i form av generella statsbidrag och genom utjämningsystemet. Dessa två delar är de fundamentala instrumenten för staten att skapa likvärdiga förutsättningar för kommuner att uppnå de nationella målen. Möjligheten att ta ut avgifter är ytterst begränsad och kan endast nyttjas i gymnasieskolan för skolmältider.

Som princip ska inte specialdestinerade statsbidrag ges annat än i särskilt motiverade fall⁴⁰. Trots detta har utbildningsområdet bland de flesta riktade statsbidragen i jämförelse med andra områden och en ökning av antalet bidrag har skett under 1990-talet.⁴¹ Inom utbildningsområdet går det flesta bidragen till grundskoleverksamheten och som exempel kan nämnas det särskilda statsbidrag som riktas till skolsektorn i syfte att öka personaltätheten (de s k Wärnersson-pengarna). Bidraget är avsett att förbättra förutsättningarna för att höja skolans resultat i förhållande till mål uttryckta i läroplaner och kursplaner genom att mer personal tillförs skola och fritidshem. Skolverket är satt att hantera bidragsgivningen samt ansvara för uppföljning och utvärdering av bidraget.⁴²

Vår bedömning är att det finns en relativt betydande finansiell styrningen av grundskola och gymnasieskola. Genom de specialdestinerade bidragen minskas möjligheterna för kommunen att själva göra sina prioriteringar. Genom Wärnersson-pengarna blir skolorna även uppbundna av högre personalkostnader genom den utökning av personal som bidraget syftar till. Det generella statsbidraget kan även minska kommunens möjligheter till prioriteringar, därför att det inte justeras i takt med löne- och prisökningar.

⁴⁰ Prop. 2001/02:1, utgiftsområde 25, beslut i bet. 2001/02:FiU1, rskr. 34 och 35.

⁴¹ Statskontoret (2003:5).

⁴² Skr. 2002/03:102, beslut i bet. 2002/03:FiU19, rskr. 234.



Bilaga 3: Socialtjänstens uppgifter när det gäller försörjningsstöd och uppgifter relaterade till missbruk

Allmänt

Både försörjningsstödet och åtgärder för att förebygga och motverka missbruk av alkohol och andra beroendeframkallande medel utgör delar av samhällets socialtjänst. Den centrala regleringen inom detta område utgörs av socialtjänstlagen, SoL (2001:453).

SoL brukar beskrivas som en målinriktad ramlag. Med detta torde avses att lagstiftaren genom att uppställa mål angett vad som förväntas av de organ som svarar för verksamheten och i mindre utsträckning tagit ställning till innehållet i socialtjänsten.

De övergripande målen och grundläggande värderingarna för socialtjänstens samtliga verksamheter redovisas i lagens första kapitel. Där stadgas i första paragrafen att samhällets socialtjänst på demokratins och solidaritetens grund ska främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Vidare sägs att socialtjänsten ska under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskilda och grupper egna resurser. Verksamheten ska bygga på respekt för människors självbestämmanderätt och integritet.

I SoL (2 kap.) fastslås att varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område och att kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Kommunens uppgifter inom socialtjänsten fullgörs av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer.

I 3 kap. SoL redovisas stadganden om socialnämndens uppgifter. I 1 § i detta kapitel sägs att till socialnämndens uppgifter hör att:

- göra sig förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen,
- medverka i samhällsplaneringen och i samarbete med andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda främja goda miljöer i kommunen,
- informera om socialtjänsten i kommunen,
- genom uppsökande verksamhet och på annat sätt främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden,
- svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det.

I SoL finns även på andra ställen stadganden om vad socialnämnden (dvs. kommunerna) bör eller ska göra inom mer specifika områden. I många fall är dessa stadganden utformade på ett sådant sätt att det är svårt att klart se om det rör sig om ålagda skyldigheter för kommunerna eller om mål/riktlinjer som lagstiftaren anser bör gälla för olika delverksamheter.

Av avgörande betydelse i detta sammanhang är dock att lagen innehåller ett kapitel (4 kap.) om den enskildes rätt till bistånd. I detta kapitel (1 §) sägs att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

I den aktuella paragrafen sägs även att biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv. I 2 § sägs att socialnämnden får ge bistånd utöver vad som följer av 1 § om det finns skäl för det.

I 3-6 §§ görs ytterligare preciseringar när det gäller innehållet i försörjningsstödet och av socialnämndens rätt att ställa villkor vid beslut om sådant bistånd. Vi återkommer till dessa preciseringar i kommande avsnitt.

Beslut som socialnämnd fattar i fråga om rätt till bistånd får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (16 kap. 3 §). Det rör sig i dessa fall om förvaltningsbesvär, dvs. om en prövning som både avser beslutets laglighet och lämplighet och där domstolen har möjlighet att fatta ett nytt beslut med en annan innebörd.

I SoL finns även ett antal stadganden som rör socialnämndens handläggning av biståndsärenden.

Som tidigare nämnts sägs i 2 kap. 4 § att kommunens uppgifter inom socialtjänsten fullgörs av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer.

I 3 kap. 3 § stadgas att insatser inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet. För utförande av socialnämndens uppgifter ska det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Vidare sägs att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras.

11 kap. 1 § säger att socialnämnden ska utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd från nämnden. Vad som kommit fram vid utredningen och som har betydelse för ett ärendes avgörande ska tillvaratas på ett betryggande sätt.

I 5 § samma kapitel sägs att handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling ska dokumenteras. Dokumentationen ska utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. Dokumentationen ska förvaras så att obehöriga inte får tillgång till dem.

6 § stadgar att dokumentationen ska utformas med respekt för den enskildes integritet. Vidare sägs att den enskilde bör hållas underrättad om de journalanteckningar och andra anteckningar som förs om honom eller henne. Om den enskilde anser att någon uppgift i dokumentationen är oriktig ska detta antecknas.

Detta kapitel innehåller även tre paragrafer (7-9 §§) som hänvisar till förvaltningslagen (SFS 1986:223) och stadganden i denna som är tillämpliga vid socialnämndens ärendehandläggning. Det rör sig exempelvis om parts rätt att meddela sig muntligen och få ta del av uppgifter samt om motivering och underrättelse av beslut.

Försörjningsstödet

Något om använda begrepp

Innan vi fördjupar analysen av försörjningsstödet finns anledning att säga några ord om hur detta begrepp avgränsats i lagstiftningen.

Försörjningsstödet består av två delar. Den ena delen utgörs av en schablonberäknad och av regeringen fastställd "riksnorm" för att täcka den enskildes kostnader för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och TV-avgift. Den andra delen består av individuellt anpassade kostnader för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa. Ett ytterligare krav i det senare fallet är att kostnaderna är skäligen. Tanken bakom försörjningsstödet är att det ska omfatta enbart sådana kostnader som är regelbundet återkommande.

Av detta följer att ekonomiskt bistånd som utgår i syfte att täcka andra behov ses som ekonomiskt bistånd till "livsföring i övrigt". I praktiken handlar det här om ett brett spektrum av insatser. Det kan exempelvis röra sig om ekonomiskt bistånd för hälso- och sjukvård, tandvård, glasögon, hemutrustning, flyttkostnader, umgängesresor, avgifter för kommunal service samt ansöknings- och förmedlingsavgifter, rekreation, begravning och skulder. I bistånd till livsföringen i övrigt ingår även en rad olika insatser som inte – åtminstone primärt – är av ekonomisk art. Det kan t.ex. röra sig om hemtjänst, särskilt boende, avlösningsservice, vård- och behandling mot missbruk eller insatser för barn och ungdomar.

I den fortsatta beskrivningen i denna promemoria avses med försörjningsstöd endast sådant ekonomiskt bistånd som utgår för att täcka de i lagen

särskilt specificerade behoven (i 4 kap. 3 §). När beteckningen ekonomiskt bistånd (alternativt socialbidrag) används avses alla former av ekonomiskt bistånd som utgår med stöd av socialtjänstlagen, dvs. både medel som utgår till försörjningen och medel som utgår till livsföringen i övrigt.

Stödets roll och omfattning

Socialbidrag i allmänhet och försörjningsstödet i synnerhet är tänkt att fungera som ett sista skyddsnät inom välfärdssystemet. Det ska utgöra ett komplement till socialförsäkringarna och utgå när de generella stödformerna inte är tillräckliga eller inte kan utgå. Syftet med socialbidraget är att det ska träda in tillfälligt vid kortare perioder av försörjningsproblem. Under 1990-talet har dock antalet personer som är långvarigt beroende av socialbidrag flerdubblats.

Som tidigare framkommit är det kommunerna som ansvarar för socialbidraget. Tilläggas kan att ingen form av specialdestinerade bidrag utgår för att bekosta dessa insatser. För att ge en viss uppfattning om verksamhetens omfattning kan sägas att år 2002 utbetalades socialbidrag någon gång under året till 237 000 hushåll bestående av totalt 434 000 individer. Detta innebär att cirka 5 procent av det totala antalet hushåll i landet någon gång under detta år erhöll socialbidrag. Totalt utbetalades cirka 8,5 miljarder kronor (inklusive introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utländska medborgare, som i vissa fall kan utgå som ett alternativ till socialbidrag).

Typ av slutprestation

Försörjningsstödet – individuell tjänst

I promemorian redovisar vi en modell för att beskriva slutprestationerna inom de verksamheter som vi har att analysera. När det gäller försörjningsstödet menar vi att denna slutprestation bör klassificeras som en *individuell tjänst*.

Att prestationen är individuell och inte kollektiv torde vara självklart med tanke på den aktuella regleringens uppbyggnad och uttryckssätt (centreringen på den enskildes rätt till bistånd). Det kan dock finnas anledning att säga några ord om varför vi betecknar försörjningsstödet som en *tjänst* och inte som ett *beslut*.

Inom många områden är beslutet slutpunkten för kommunens aktivitet och det både i de fall beslutet överensstämmer med den sökandes önskemål och då beslutet går denne emot. Ett exempel på detta kan vara en ansökan om bygglov.

När det gäller försörjningsstödet (och ännu tydligare när det gäller biståndsinsatser från socialtjänstens sida som inte är av ekonomisk natur) är beslutet och den utredning som beslutet bygger på *ett medel* för att ta ställning till två olika aspekter, nämligen om

2003-10-13

- den enskilde är berättigad till – eller av andra skäl bör ges – bistånd från socialtjänsten och
- i sådana fall, i vilken omfattning och i vilken form.

Den efterfrågade slut prestationen är således inte beslutet, utan den tjänst (i fallet försörjningsstöd: den utbetalning) som beslutet leder till. Vår slutsats av denna analys är att biståndsbeslutet är en del prestation och inte en slut prestation.

Styrningen av slut prestationens innehåll

I 4 kap. 3 § SoL sägs att försörjningsstöd lämnas för skäligen kostnader för:

1. livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och TV-avgift,
2. boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.

I paragrafen sägs vidare att vad som avses med skäligen kostnader för posterna under punkten 1 ovan ska i enlighet med vad regeringen närmare föreskriver beräknas enligt en för hela riket gällande norm (riksnorm). Om det finns särskilda skäl får nämnden i ett enskilt fall beräkna dessa kostnader till en högre eller lägre nivå.

I samma kapitel finns även ett antal paragrafer (4-6 §§) som reglerar socialnämndens rätt att som villkor för bidrag begära att den som uppbär försörjningsstöd ska delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet.

Som framgår ovan fastställer regeringen varje år en riksnorm för ett antal av de poster som ingår i försörjningsstödet. Detta beslut återfinns i socialtjänstförordningen (2001:937).

Riksnormen är uppdelad i två delar: personliga kostnader och gemensamma hushållskostnader. För barn och ungdomar finns angivet elva olika kostnadsnivåer. Den grundläggande indelningen sker med utgångspunkt från barnets/ungdomens ålder. Denna indelning består av sju olika åldersklasser (under 1 år, 1-2 år, 3 år, 4-6 år, 7-10 år, 11-14 år, 15-18 år). För de fyra lägsta åldersklasserna finns dock i varje åldersklass två skilda belopp beroende på om barnet har tillgång till fri lunch eller inte. För vuxna finns bara två kategorier: en för ensamstående och en för sammanboende.

Till detta kommer en post för gemensamma hushållskostnader. Denna post utgår med olika belopp beroende på antalet medlemmar i hushållet. I socialtjänstförordningen redovisas sju olika belopp (för hushåll som omfattar från en till sju personer). För hushåll med fler än sju personer beräknas

kostnaden för varje tillkommande hushållsmedlem som skillnaden mellan hushåll med sex respektive sju personer.

Riksnormen för ett hushåll utgör summan av de personliga kostnaderna för samtliga medlemmar i hushållet och de gemensamma hushållskostnaderna som de angivits i förordningen.

Därtill ska läggas skäligen kostnader för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa. Med detta avses i normalfallet de faktiska kostnaderna för respektive post.

Vi kan konstatera att det finns en långtgående reglering av de olika biståndsbeloppen i SoL och i den kompletterande socialtjänstförordningen. Till detta ska läggas att Socialstyrelsen utgivit allmänna råd om ekonomiskt bistånd (SOSFS 2003:5, S). I dessa råd ges relativt detaljerade rekommendationer om hur reglerna om försörjningsstöd bör tillämpas.

Råden innehåller bl.a. rekommendationer om när socialnämnden bör beräkna kostnaderna enligt riksnormen till en högre, respektive en lägre nivå, vilka överväganden som bör göras vid bedömningen om kostnaderna för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa är skäligen samt hur hushållets inkomster bör beräknas.

Det bör understrykas att de allmänna råden inte är bindande för kommunerna. Vad som kommunerna dock måste beakta i sammanhanget är att de allmänna råden i allt väsentligt bygger på prejudicerande domslut från Regeringsrätten. Detta medför att om kommunerna avviker från dessa prejudikat och biståndsbeslutet överklagas kommer kommunens beslut regelmässigt att ändras vid prövningen i de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Av beskrivningen ovan är det lätt att dra slutsatsen att det är den detaljerade regleringen av försörjningsstödet i SoL och förordningen som gör att styrningen av innehållet i försörjningsstödet är så stark. En sådan slutsats är dock enligt vår mening förhastad. För att få lite perspektiv på denna fråga behöver man se på de förhållanden som gällde före 1998.

Innan 1998 fanns i SoL inte någon som helst precisering av vare sig innehållet i eller nivån på försörjningsstödet. För denna insats gällde således samma stadganden som för övriga insatser från socialtjänsten som kunde bli aktuella. Stadgandet om rätten till bistånd återfanns då i 6 § och hade följande lydelse:

”Den enskilde har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt, om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt.

Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans resurser att leva ett självständigt liv” (SoL, 6 §).

Det som hände var att Regeringsrätten genom en prejudicerande dom (RÅ84 2:13) under 1984 i praktiken fastställde en minimistandard för socialbidraget. Denna standard grundades på Riksskatteverkets normalbelopp för existensminimum vid inkomsttaxering. Ett system som för övrigt avskaffades i samband med skattereformen 1990/91.

Året därefter utkom Socialstyrelsen med allmänna råd om socialbidrag (1985:1). I de allmänna råden lämnades rekommendationer om vilka bidragsnivåer som kommunerna borde tillämpa. Rekommendationerna utgick från Regeringsrättens beslut enligt ovan. SoS valde dock att lägga till några poster som inte ingick i normalbeloppet för existensminimum. Genom denna komplettering ökades den schabloniserade delen av socialbidraget något.

Under tiden fram till ändringen av SoL 1998 fanns en betydande oklarhet om vad som gällde angående bidragsnivåerna. Många kommuner valde att följa Regeringsrättens beslut och Socialstyrelsens rekommendation. Men ett betydande antal kommuner valde att tillämpa lägre bidragsnivåer, med den åtföljande konsekvensen att de regelmässigt tvingades höja beloppet i de fall den biståndssökande valde att överklaga nämndens beslut. Antalet överklaganden ökade och från kommuner och Svenska Kommunförbundet framfördes kritiken att förvaltningsdomstolarna – i strid med lagstiftarnas synsätt – övertagit den till sin karaktär politiska funktionen att bestämma ambitionsnivåer för samhällets sociala biståndsansvar. En uppgift som de ansåg socialnämnderna borde ha.

Vår slutsats av denna beskrivning är att den långtgående styrningen inom det här aktuella området beror på en samverkan av flera olika faktorer.

En viktig faktor är att det inom detta område är enkelt rent tekniskt att bestämma vad man avser med en skälig levnadsnivå, eftersom detta kan uttryckas med hjälp av ett belopp. Det finns också genom Konsumentverkets studier och hushållsbudgetar en empirisk grund för att uttala sig om vad som är normala utgiftsposter och kostnadsnivåer för olika hushållstyper. Detta är något som förvaltningsdomstolarna kunnat luta sig emot när de tagit ställning till överklaganden av socialnämndernas beslut.

Det är också bara en typ av insats som är aktuell: pengar. Vidare ligger tanken att försörjningsstödet bör bygga på en långtgående schablonisering, väl i linje med lagens övergripande formuleringar om respekt för den enskilde självbestämmanderätt och – så långt möjligt – ansvarstagande för den egna situationen.

Det finns även anledning att tro att det oftare rör sig om ett klarare partsförhållande – med den bidragssökande å ena sidan och socialnämnden å andra sidan – när det gäller denna typ av insatser än vad som exempelvis är fallet när det gäller socialnämndens beslut om insatser mot missbruk. Detta gör att möjligheten till överklaganden blir ett mer verksamt medel i dessa fall.

Flertalet av dessa förutsättningar gäller inte för de andra typer av insatser som kan ges med stöd av rätten till bistånd, inklusive ekonomiskt bistånd till livsföringen i övrigt. Även om ambitionen att styra dessa insatser skulle vara lika stor så kan ambitionerna ändå inte få samma genomslag som för försörjningsstödet. Individuella faktorer måste vägas in i behovsbedömningen, ofta kan alternativa insatser användas och det är i flertalet fall svårt eller omöjligt att i förväg bedöma vilka effekter de beslutade insatserna kan leda till. Att värdera de beslutade insatserna mot begreppet skälig levnadsnivå blir i dessa fall i det närmaste ogörligt. Dessa förhållanden gör att de eventuella prejudikat i denna typ av ärenden som skapas i Regeringsrätten i praktiken får ett begränsat genomslag.

Det förtjänar även att framhållas i sammanhanget att styrningen av innehållet i prestationen försörjningsstöd i allt väsentligt avser att garantera en lägsta nivå. Av lagen framgår att socialnämnden får ge bistånd utöver vad som följer av rätten till bistånd om det finns skäl för det (4 kap. 2 §). Någon rätt att överklaga ett sådant biståndsbeslut finns inte.

Vår bedömning är att innehållet i slutprestationen är hårt styrd.

Styrningen av produktionsprocessen

Som närmare redovisats i ett tidigare avsnitt finns i SoL ett antal stadganden som bl.a. rör socialnämndens handläggning av biståndsärenden. Dessa regler gäller således även vid socialnämndens handläggning av ansökningar om försörjningsstöd.

Som tidigare framkommit finns i lagen bl.a. generella stadganden om kvalitetssäkring och om personalens kompetens. Det finns också regler om att nämnden har en utrednings- och dokumentationsskyldighet och om hur dokumentationen ska utformas och förvaras. I SoL finns även en hänvisning till förvaltningslagen och vilka delar i denna lag som är tillämpliga vid socialnämndens ärendehandläggning.

Vår bedömning är att produktionsprocessen är hårt styrd. Av betydelse vid denna bedömning är att hela utredningsprocessen i praktiken styrs av den långtgående regleringen av prestationens innehåll.

Övrig styrning

Under denna rubrik redovisas olika typer av regleringar som inte bedömts ha direkt med styrningen av innehållet i slutprestationen eller produktionsprocessen men som ändå är av betydelse i sammanhanget.

Tillsyn

13 kap. reglerar tillsynen över socialtjänsten. Enligt 1 § har Socialstyrelsen tillsyn över socialtjänsten i landet. Styrelsen ska följa och vidareutveckla socialtjänsten. Till ledning för tillämpningen av socialtjänstlagen utfärdar Socialstyrelsen allmänna råd.

2 § stadgar att länsstyrelsen har tillsyn över den socialtjänst som kommunerna inom länet svarar för. Länsstyrelsen ska därvid bl.a.:

- följa socialnämndernas tillämpning av SoL,
- informera och ge råd till allmänheten i frågor som rör socialtjänsten,
- biträda socialnämnderna med råd i deras verksamhet,
- främja samverkan på socialtjänstens område mellan kommunerna och andra samhällsorgan samt
- se till att socialnämnderna fullgör sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt.

Överklagande

Som tidigare nämnts får nämndens beslut i ärenden som rör rätten till bistånd (4 kap. 1 §) överklagas i allmän förvaltningsdomstol. Det rör sig i dessa fall om förvaltningsbesvär, dvs. om en prövning som både avser beslutets laglighet och lämplighet och där domstolen har möjlighet att fatta ett nytt beslut med en annan innebörd.

Sanktioner – Särskild avgift

Enligt 16 kap. 6 a-d § ska kommuner som underlåter att utan oskäligt dröjsmål tillhandahålla bistånd enligt 4 kap. 1 § åläggas att betala en särskild avgift, som tillfaller staten. Den särskilda avgiften uppgår till lägst tio tusen kronor och högst en miljon kronor. Frågor om särskild avgift avgörs av respektive länsrätt efter ansökan av länsstyrelsen. Om en kommun efter att ha ålagts att betala en särskild avgift fortfarande underlåter att tillhandahålla biståndet får ny särskild avgift dömas ut.

Finansiering

Några särskilda statsbidrag utgår inte för att betala försörjningsstödet. Inte heller finns några regler om avgifter inom detta område. I lagen finns dock regler om när återkrav av ekonomiskt bistånd får ske.

Frågor om återkrav behandlas i 9 kap. Om någon förorsakat att ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § utgetts obehörigen eller med för högt belopp får socialnämnden återkräva vad som betalats ut för mycket. Även i de fall någon av annat skäl erhållit ekonomiskt bistånd som denne inte varit be-

rättigad till får och skäligen borde ha insett detta får pengarna återkrävas (1 §).

I övrigt får bistånd som den enskilde erhållit enligt 4 kap. 1 § endast återkrävas om det har lämnats:

1. som förskott på en förmån eller ersättning,
2. till den som är indragen i arbetskonflikt, eller
3. till den som på grund av förhållanden som han eller hon inte kan råda över hindrats från att förfoga över sina inkomster och tillgångar.

Har ekonomisk hjälp lämnats i annat fall än det som avses i 4 kap. 1 § får socialnämnden återkräva hjälpen, om den har getts under villkor om återbetalning (2 §).

Kapitlet innehåller även en del kompletterande stadganden om villkoren och formerna för återkrav av ekonomiskt bistånd.

Med tanke på att det finns en klart angiven tillsynsorganisation samt ett kraftfullt medel (de särskilda avgifterna) för att tvinga kommunerna att tillhandahålla de biståndsinsatser som de enskilde bedömts vara berättigad till bedömer vi att även den övriga styrningen är långtgående.

Åtgärder relaterade till missbruk

Använda begrepp och avgränsningar

I 3 kap. 7 § SoL finns en precisering av socialnämndens uppgifter när det gäller åtgärder mot missbruk. I denna paragraf sägs att socialnämnden ska arbeta för att förebygga och motverka missbruk av alkohol och andra beroendeframkallande medel. Socialnämnden ska genom information till myndigheter, grupper och enskilda och genom uppsökande verksamhet sprida kunskap om skadeverkningar av missbruk och om de hjälpmöjligheter som finns.

I 5 kap. (Särskilda bestämmelser för olika grupper) sägs bl.a. att socialnämnden ska aktivt arbeta för att förebygga och motverka missbruk bland barn och ungdom av alkoholhaltiga drycker, andra berusningsmedel eller beroendeframkallande medel samt dopningsmedel (1 §).

I 9 § samma kapitel sägs också att socialnämnden ska aktivt sörja för att den enskilde missbrukaren får den hjälp och vård som han eller hon behöver för att komma ifrån missbruket. Nämnden ska i samförstånd med den enskilde planera hjälpen och vården och noga bevaka att planen fullföljs.

Av dessa stadganden framgår att socialnämnden har två olika uppgifter: att tillse att enskilda missbrukare får vård och hjälp att komma ifrån sitt missbruk, och att genom förebyggande insatser söka förhindra att drogmissbruk

uppkommer. I den fortsatta beskrivningen i denna bilaga väljer vi att redovisa dessa insatser separat och under rubrikerna: *missbrukarvård* respektive *allmänt drogförebyggande åtgärder*.

Missbrukarvård

Insatsernas form och omfattning

Som kommer att framgå senare i detta avsnitt kan socialtjänstens insatser för missbrukare ta sig många olika former. Det är därför svårt att med hjälp av statistik beskriva omfattningen av verksamheten. Före 1998 redovisade statistiken endast vuxna missbrukare i hem för vård eller boende (HVB), dvs. personer som var föremål för institutionsvård. I den nu tillgängliga statistiken finns även andra insatser redovisade. Statistiken omfattar dock inte kommunala öppenvårdsinsatser (och i några fall institutionsvårdsinsatser) som ges i form av service vid alkohol- och drogrådgivningsbyråer och liknande enheter, dit personer kan vända sig direkt, dvs. utan att bli föremål för utredning och beslut vid ett socialkontor.

I statistiken används bl.a. följande begrepp och definitioner:

Individuellt behovsprövad öppenvård, avser öppenvård som är individuellt behovsprövad enligt 4 kap. 1 § SoL som t.ex. strukturerad dagvård, personligt stöd och behandling eller kontaktperson.

Bistånd som avser boende, avser bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL och omfattar följande boendeformer: gruppboende, kategoriboende, inackorderingshem, korttidshem, jourlägenhet, härbärge, träningslägenhet, försökslägenhet, övergångslägenhet, hotell samt hyreskontrakt där socialtjänsten är kontraktsinnehavare; ”sociala kontrakt” eller liknande. Boende i hem med HVB-tillstånd ingår ej.

Frivillig institutionsvård, avser vård eller rehabilitering (behandling, arbete eller arbetsträning etc.) som ges med stöd av 4 kap 1 § SoL och som sker dygnet runt på institution; utredningshem, motivationshem, behandlingshem eller arbetskollektiv. Till denna vårdform räknas även andra typer av hem som t.ex. familjehem, inackorderingshem och härbärgen om de har HVB-tillstånd. Med hem för vård och boende (HVB) avses hem som inrättas av offentlig eller privat vårdgivare, främst för heldygnsvård. Privata vårdgivare måste ha tillstånd av länsstyrelsen i det län där hemmet är beläget för att bedriva verksamheten.

Frivillig familjehemsvård, avser vård eller rehabilitering (behandling/arbete/arbetsträning etc.) som ges med stöd av 4 kap 1 § SoL till vuxna missbrukare dygnet runt i ett familjehem. Familjehemmen är enskilda hem och har ingen skyldighet att ge professionell hjälp. Familjehemmen har inte HVB-tillstånd.

Vård enligt LVM, avser tvångsvård som beslutas av länsrätten och utförs på statliga institutioner dygnet runt med stöd av lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM.

Statistiken avser personer 21 år eller äldre, dvs. vuxna missbrukare. Statistiken visar att totala antalet frivilliga insatser för missbrukare under år 2002 var knappt 46 000. Av dessa bestod knappt 22 000 (48 %) av individuellt behovsprövade öppenvårdsinsatser, knappt 13 000 (27 %) av bistånd som avser boende, knappt 11 000 (23 %) av frivillig institutionsvård och 605 (1 %) av frivillig familjehemsvård. Under 2002 fattades beslut om beredande av vård enligt LVM för 655 personer. För ytterligare 226 personer fattades beslut som endast gällde omedelbart omhändertagande enligt LVM.

Den 1 november 2002 hade 5 928 missbrukare bistånd som avsåg boende. Vid samma tidpunkt var 10 987 personer föremål för någon form av individuellt behovsprövad öppenvårdsinsats. Antalet personer i frivillig institutionsvård uppgick till 3 084 och antalet missbrukare i frivillig familjehemsvård till 295 personer. Den 1 november 2002 var 286 personer i vård enligt LVM.

Några uppgifter om socialtjänstens kostnader för missbrukarvård under år 2002 finns inte att tillgå.

Typ av slutprestation

Missbrukarvård – individuell tjänst

Insatser för att ge en enskild missbrukare vård och behandling för att komma ifrån sitt missbruk klassificerar vi som en *individuell tjänst*. I denna slutprestation ingår vårdplanen och åtgärderna för att genomföra denna.

Styrningen av slutprestationens innehåll

I SoL finns inget utsagt om vilka insatser som kan eller bör ingå i socialtjänstens missbrukarvård. Det enda mer konkreta som återfinns i lagen är stadgandet att socialnämnden ska aktivt sörja för att den enskilde missbrukaren får den hjälp och vård som han eller hon behöver för att komma ifrån missbruket och att nämnden i samförstånd med den enskilde ska planera hjälpen och vården och noga bevaka att planen fullföljs.

Vad som är klart är att nämnden har en skyldighet att agera om den får kännedom om att någon missbrukar alkohol eller andra beroendeframkallande medel. Detta följer både av nämndens utredningsskyldighet och av skyldighetsstadgandet ovan. Det är också så att även vård- och behandlingsinsatser är bistånd som den enskilde i vissa fall har rätt till (enligt 4 kap. 1 § SoL).

Vår bedömning är att den statliga styrningen av innehållet i denna slutprestation är liten. Nästan undantagslöst avgörs innehållet i prestationen av missbrukaren och socialnämnden i samförstånd, utan statlig inblandning. Det kan dock inte uteslutas att den enskilde missbrukaren i något fall vill ha en viss typ av insatser som socialnämnden inte anser sig kunna ge. I ett sådant fall kan socialnämndens beslut i ärendet överklagas och eventuellt ändras av förvaltningsdomstolen.

Styrningen av produktionsprocessen

Vi har redan tidigare nämnts att det i SoL finns både en utrednings- och dokumentationsskyldighet när det gäller handläggningen av ärenden. Eftersom det i dessa fall handlar om myndighetsutövning mot enskilda är även en del av bestämmelserna i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen tillämpliga.

I lagen framhålls att nämnden i samförstånd med den enskilde ska planera hjälpen och vården. Det ligger i sakens natur att den enskilde har en central roll inte bara vid bestämmandet av vilka insatser som ska vidtas utan också vid vårdens genomförande. Med tanke på dessa faktorer bedömer vi att styrningen av produktionsprocessen i detta fall ligger på en medelnivå.

Övrig styrning

Överklagande, tillsyn, särskild avgift och finansiering

Vad som sagts tidigare om överklagande, tillsyn, särskild avgift och finansiering gäller i huvudsak även för kommunernas missbrukarvårdsinsatser.

Tidigare utgick betydande medel i form av verksamhetsanknutna statsbidrag direkt till missbrukarvården. Dessa bidrag har dock i stort sett försvunnit under senare år. Det enda som finns kvar är särskilda utvecklingsmedel till öppenvårdsinsatser. För år 2002 har staten således anslagit sammanlagt 30 miljoner kronor till öppenvårdsinsatser för ungdomar och missbrukare, som kommunerna kan ansöka om hos länsstyrelserna.

Avgiftsfria stöd- och behandlingsinsatser

I 8 kap. 1 § sägs att stöd- och behandlingsinsatser av behandlingskaraktär inte medför kostnadsansvar för den enskilde vårdtagaren (En ersättning för uppehållet får dock tas ut av den som på grund av missbruk av alkohol, narkotika eller därmed jämförbara medel får vård eller behandling i ett hem för vård eller boende eller i ett familjehem).

Kommunernas insatser i samband med tvångsvård av missbrukare

Vad som sagts hittills avser missbrukarvårdsinsatser som sker med stöd av SoL. Socialnämnden har också ett antal uppgifter i samband med att någon bereds tvångsvård med stöd av lagen (SFS 1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM.

Det är länsrätten som beslutar om beredande av tvångsvård (5 § LVM). Tvångsvården lämnas genom hem som är särskilt avsedda att lämna vård enligt lagen (LVM-hem). Huvudman för dessa institutioner är staten genom Statens institutionstyrelse (SIS). Det är således staten som både beslutar om och svarar för genomförandet av tvångsvården. Det finns dock ett antal stadganden i LVM som direkt rör kommunerna.

I korthet ska socialnämnden utreda behovet av tvångsvård och om socialnämnden efter utredningen anser att det finns skäl att bereda någon tvångsvård ska nämnden ansöka om sådan vård hos länsrätten. Socialnämnden får vidare besluta att en missbrukare omedelbart ska omhändertas under vissa angivna förutsättningar.

Socialnämnden ska även tillse att den intagne bereds tillfälle att vistas utanför LVM-hemmet för vård i annan form när så är lämpligt. Innan sådan vård påbörjas ska socialnämnden, i samråd med den intagne och den för förestår vården vid ett LVM-hem, upprätta en plan för den fortsatta vården (28 §). Socialnämnden ska också aktivt verka för att den enskilde efter vårdtiden får bostad och arbete eller utbildning samt se till att han får personligt stöd eller behandling för att varaktigt komma ifrån sitt missbruk (30 §).

När det gäller beslutet om tvångsvård styrs innehållet i denna slutprestation direkt av staten, eftersom det är statliga myndigheter både som fattar beslutet i ärendet och som svarar för vårdens genomförande. Det finns dock en relativt hård reglering av vad socialnämnden har att göra i dessa sammanhang.

Vi bedömer att den övriga styrningen av missbrukarvården ligger på en medelnivå. Vid denna bedömning har vi bortsett från regleringen av socialnämndens insatser vid tvångsvård eftersom tvångsvården av oss betraktas som en statlig prestation.

Allmänt drogförebyggande åtgärder

Insatsernas form och omfattning

Någon samlad information eller statistik om socialtjänstens insatser inom detta område finns inte.

Typ av slutprestation

Allmänt drogförebyggande åtgärder – kollektiv tjänst

Socialtjänstens allmänt drogförebyggande åtgärder betraktas som en *kollektiv tjänst*.

Styrningen av slutprestationens innehåll

Som tidigare nämnts finns i 3 kap. 7 § SoL en precisering av socialnämndens uppgifter när det gäller åtgärder för att förebygga missbruk. I denna paragraf sägs att socialnämnden ska arbeta för att förebygga och motverka missbruk av alkohol och andra beroendeframkallande medel samt att socialnämnden ska genom information till myndigheter, grupper och enskilda och genom uppsökande verksamhet sprida kunskap om skadeverkningar av missbruk och om de hjälpmöjligheter som finns.

Vidare framhåll i 5 kap. 1 § särskilt att socialnämnden ska aktivt arbeta för att förebygga missbruk bland barn och ungdom av alkoholhaltiga drycker, andra berusningsmedel eller beroendeframkallande medel samt dopningsmedel.

Någon närmare bestämning av vilka åtgärder som socialnämnderna förväntas vidta inom detta område finns varken i lagen eller i några andra regler. Eftersom det här inte rör sig om beslut i ärenden som avser enskilda personer finns inte heller några utslag från förvaltningsdomstolarna om eventuella åtgärders innehåll eller omfattning. Styrningen av innehållet i slutprestationen bedöms vara svag.

Styrningen av produktionsprocessen

Någon särskild statlig styrning av denna verksamhet finns inte. Dock gäller givetvis även inom detta område de allmänna reglerna i bl.a. kommunallagen (SFS 1991:900) om hur ärenden ska handläggas med avseende på bl.a. delegation, beslutsfattande m.m. Styrningen av produktionsprocessen bedöms vara svag.

Övrig styrning

I dessa ärenden kan överklagande bara ske i form av laglighetsprövning. När det gäller tillsynen är det möjligt för de berörda tillsynsmyndigheterna att åtminstone undersöka i vilken utsträckning kommunerna ägnar sig åt allmänt drogförebyggande åtgärder. Några sanktioner mot socialnämnder som man anser gör för lite finns dock inte. Inte heller är det möjligt att utnyttja systemet med särskild avgift eftersom detta bara är tillämpligt när det gäller ärenden som avser rätten till bistånd för enskilda.

En möjlighet som finns för statsmakterna är att avsätta särskilda medel för att stimulera det lokala alkoholförebyggande arbetet i kommunerna. Detta har också skett. Under åren 2001-2002 har staten avsatt 25 respektive 50 miljoner kronor för alkohol- och narkotikaförebyggande insatser som kommunerna kan ansöka om hos länsstyrelserna.

Vår bedömning är att den övriga styrningen inom detta område är svag.



Bilaga 4: Miljöfrågor

Allmänt

Statens styrning inom miljöområdet utgår från miljöbalken (1998:808) och ett antal speciallagar. Miljöbalken trädde i kraft den första januari 1999. Bestämmelserna i miljöbalken syftar enligt 1 § till att ”*främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl*”.

Miljöbalken är ett av flera instrument för att genomföra miljöpolitiska mål. Enligt regeringen är fyra faktorer av särskild betydelse för detta: miljö-kvalitetsnormer, allmänna hänsynsregler, att balken utgör en grund för förordningar och föreskrifter samt att balken är en sammanhållen lagstiftning.⁴³

Arbetet med att främja en hållbar utveckling påverkar många samhällssektorer och aktörer. I den regionalpolitiska propositionen sägs t.ex. att de regionala tillväxtprogram som nu föreslås, som en fortsättning på tillväxtavtalen, är avsedda att utgöra basen i det långsiktiga arbetet för en hållbar regional utveckling.⁴⁴ Kommunerna har också många myndighetsuppgifter som är av stor betydelse för arbetet med att förankra, utveckla och förverkliga miljömålsarbetet i dialog med samhällets olika aktörer, framför allt genom miljöbalken och plan- och bygglagen.⁴⁵

Kommunernas slutprestationer

Skydd av områden – både kollektiva tjänster och individuella beslut

Ansvar för att besluta om skydd av områden delas mellan stat och kommun. Länsstyrelsen eller kommunen får t.ex. förklara ett mark- eller vattenområde som naturreservat, ett särpräglat naturföremål som naturminne om det behöver skyddas eller vårdas särskilt eller ett mark- eller vattenområde som vattenskyddsområde till skydd för en grund- eller ytvattentillgång som utnyttjas eller kan antas komma att utnyttjas för vattentäkt.

Vår bedömning är att eftersom statliga instanser delegerar beslutanderätt till kommunala instanser så blir deras beslut om att inrätta skyddade områden av olika slag kommunala slutprestationer. Besluten har sin materiella grund i miljöbalken men de måste också ha förberetts i plan- och byggprocessen enligt PBL. Det bör dock noteras att enligt Miljöbalkskommittén är kommunala beslut om områdesskydd relativt få jämfört med beslut om t.ex. tillstånd eller avgifter. Kommitténs kartläggning omfattade beslut från miljö-

⁴³ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 7, del 1, s. 167, beslut i bet. 1997/98:JOU20, rskr. 278.

⁴⁴ Prop. 2001/02:4, beslut i bet. 2001/02:NU04, rskr. 118.

⁴⁵ Miljömålsportalen, www.miljomal.nu.

nämnder i sex kommuner under perioden oktober 2000 – mars 2001. Endast 15 av totalt 916 granskade beslut gällde områdesskydd.⁴⁶

Vår bedömning är att slutprestationerna kan sägas vara både *kollektiva tjänster* och *individuella beslut* beroende på vilken typ av område eller objekt som skyddet ska avse. Beslut om att inrätta natur- eller kulturresevat innebär också att en skötselplan måste upprättas för den långsiktiga vården av området i fråga. Eftersom områdena är avsedda för alla kommuninvånare kan inrättande och skötsel av natur- eller kulturresevat betecknas som *kollektiva tjänster*. Kommunala beslut om föreskrifter för skydd och vård av ett naturminne berör sannolikt ägaren till den mark där naturminnet står. Sådana beslut kan därför betecknas som *individuella beslut*. Detsamma torde gälla beslut om dispens från föreskrifter om djur- eller växtskyddsområden och dispens från strandskyddsområden (som länsstyrelsen kan delegera till kommuner).⁴⁷

Kommunerna ges, parallellt med länsstyrelsen, direkt befogenhet att fatta beslut om naturresevat och naturminne samt djur- och växtskyddsområden och kulturresevat. Regeringen menar att detta inte lägger något ytterligare ansvar på kommunerna, utan de får med hänsyn till sina finansiella resurser överväga om de vill initiera sådana naturvårdsåtgärder eller inte. Regeringen framför att delegation av rätten att fatta beslut i dessa fall måste bedömas från fall till fall utifrån de skilda förutsättningar som gäller för skilda kommuner. Om det finns anledning att anta eller att det visat sig att kommunen saknar förutsättningar att ha hand om frågorna så bör, enligt regeringen, delegationen vägras eller återtas.⁴⁸

Vi antar att kommunernas handlingsfrihet varierar beroende på vilken typ av område eller objekt som ska skyddas. Generellt finns dock en ingående styrning av innehållet i de slutprestationer som avses ovan och därför torde den kommunala handlingsfriheten i praktiken vara begränsad till att avgöra om ett område eller objekt ska skyddas eller inte.

Inskränkningar, dispenser och föreskrifter vid skydd av områden – individuella och kollektiva beslut

När regeringen delegerar till kommunerna att fatta beslut om att inrätta skyddsområden av olika slag enligt 7 kap. medför detta också att kommunerna ges rätt att besluta om bl.a. föreskrifter som kan inskränka rätten till jakt eller fiske, föreskrifter om förvaltning av skyddade områden, att förpliktiga ägare och innehavare av särskild rätt till fastighet att tåla vissa intrång om det behövs för att tillgodose syftet med ett naturresevat, att

⁴⁶ SOU 2002:50, s. 45, 287.

⁴⁷ Närmare bestämmelser finns i förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken (1998:1252).

⁴⁸ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 313, del 2, s. 70 f, 102, beslut i bet. 1997/98:JOU20, rskr. 278. Naturvårdsförordningen upphävdes när miljöbalken trädde i kraft i januari 1999.

meddela dispens från föreskrifter om skyddade områden eller att upphäva beslut om att inrätta skyddade områden.

Vår bedömning är att kommunernas beslut i dessa fall kan betecknas som slutprestationer i form av främst *individuella beslut* (föreskrifter som kan inskränka rätten till jakt eller fiske, att förpliktiga ägare och innehavare av särskild rätt till fastighet att tåla vissa intrång om det behövs för att tillgodose syftet med ett naturreservat, att meddela dispens från föreskrifter om skyddade områden och att upphäva beslut om att inrätta skyddade områden). Det finns också vissa *kollektiva beslut* (t.ex. föreskrifter om förvaltning av skyddade områden). De förstnämnda besluten berör enskilda individer medan de sistnämnda inte har någon specifik mottagare utan vänder sig till alla invånare i kommunen.

Miljö- och hälsoskydd – individuella och kollektiva beslut

Regleringen av kommunernas uppgifter när det gäller miljö- och hälsoskydd sker i 9 kap. miljöbalken och i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Viktiga utgångspunkter för dessa områden är bestämmelserna i 9 kap. 1 och 6 §§ miljöbalken samt i en särskild förordning. I förordningen anges att vissa verksamheter, som inte kräver tillstånd (s.k. C-verksamheter), inte får bedrivas utan anmälan till kommunen.⁴⁹

Regeringen konstaterar att kommunen genom att föreskriva anmälningsplikt kan förhindra tillkomsten eller påverka användningen av nya anläggningar eftersom kommunen får kännedom om alla anläggningar. Därmed kan kommunen ge råd om hur de ska användas och påverka lokalisering. Villkor för tillstånd anges också. Kommunerna kan också, om det behövs, föreskriva om skyddsåtgärder enligt 26 kap. och om försiktighetsmått enligt 2 kap. för att förhindra uppkomsten av olägenhet för människors hälsa.⁵⁰

Vi menar att det finns ett antal kommunala slutprestationer som har att göra med dels verksamheter som omfattas av den kommunala anmälningsplikten, dels verksamheter som kan medföra olägenheter för människors hälsa. De enligt vår bedömning mest relevanta behandlas i det följande.

Beslut om att tillstånd krävs för grundvattentäkter samt anmälningsplikt – individuella beslut

Om det inte krävs tillstånd för anläggningar för grundvattentäkter får kommunen enligt 9 kap. och förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd föreskriva att det ändå ska krävas tillstånd eller anmälan till kommunen, under förutsättning att det behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa ska uppkomma. Kommunen får också föreskriva anmälningsplikt för sådana anläggningar som redan finns inom angivna områden.

⁴⁹ Förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (1998:899).

⁵⁰ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 116, beslut i bet. 1997/98:JOU20, rskr. 278.

Vår bedömning är att kommunernas rätt att föreskriva om krav på tillstånd samt om anmälningsskydd också innefattar en självständig bedömning av om det finns risk för att olägenheter för enskilda människor uppkommer. Sådana beslut vänder sig till de enskilda som avser att inrätta och bedriva grundvattentäkter. Därmed bör kommunernas beslut i dessa avseenden betraktas som slutprestationer i form av *individuella beslut*.

Prövning av ansökan om tillstånd för verksamhet med liten miljö-påverkan – individuella beslut

Ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet prövas enligt 9 kap. av miljödomstol, men om miljöpåverkan kan antas vara liten får regeringen föreskriva att en kommunal nämnd (den nämnd som fullgör kommunens uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet) ska pröva frågor om tillstånd (se nedan). Verksamheter med liten miljöpåverkan är enligt regeringen bl.a. att installera värmepumpar, inrätta och ändra avloppsanordningar för vattentoaletter och liknande. Prövningen ska göras av en nämnd som i sin myndighetsutövning ska vara fristående från kommunfullmäktige.⁵¹ Dessa verksamheter (C-verksamheter) omfattas också av anmälningsskydd enligt bestämmelser i förordningen.⁵²

Vår bedömning är att kommunernas beslut i dessa avseenden kan betecknas som slutprestationer i form av *individuella beslut* eftersom kommunerna (nämnderna) har egen beslutanderätt. Besluten är individuella eftersom de vänder sig till dem som ansökt om tillstånd.

Föreskrifter till skydd mot olägenheter för människors hälsa – kollektiva beslut

Rätten att meddela föreskrifter till skydd mot olägenheter för människors hälsa får enligt 9 kap. överlåtas till kommunerna. Det stadgas i 9 kap. att det i sådana föreskrifter får anges att verksamheter som kan medföra olägenheter för människors hälsa inte får bedrivas eller att vissa anläggningar inte får inrättas om inte anmälan har gjorts eller att kommunen har lämnat tillstånd. Kommunala föreskrifter får inte heller medföra onödigt tvång för allmänheten eller annan obefogad inskränkning i den enskildes frihet.

Regeringen konstaterar att kommunerna kan använda denna föreskriftsrätt enligt 12 § för att t.ex. meddela föreskrifter om tomgångskörning, eldning, begränsning av gatamusik och liknande.⁵³

Vår bedömning är att när regeringen delegerar rätten att meddela föreskrifter så ger det kommunerna en handlingsfrihet att utforma föreskrifter utifrån sina skilda lokala förhållanden. Därmed accepterar statsmakterna vissa lokala variationer i föreskrifternas innehåll, dock inom de ramar som anges i första stycket ovan. Vi betecknar dessa föreskrifter som kommunala slut-

⁵¹ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 338, del 2, s. 114, beslut i bet. 1997/98:JOU20, rskr. 278.

⁵² Förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (1998:899).

⁵³ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 117, beslut i bet. 1997/98:JOU20, rskr. 278.

prestationer i form av *kollektiva beslut* eftersom besluten vänder sig till alla kommuninvånare. Det kan dock i vissa fall (t.ex. vid förbud mot eldning i en del av en kommun) vara *individuella beslut* eftersom de vänder sig till en avgränsad grupp individer inom ett geografiskt område som omfattas av detaljplan.

Föreskrifter om att vissa djur inte får hållas utan tillstånd – individuella beslut

Regeringen får enligt 9 kap. föreskriva att vissa djur inte utan särskilt tillstånd av kommunen får hållas inom områden med detaljplan eller områdesbestämmelser, om sådana föreskrifter behövs för att hindra uppkomst av olägenhet för människors hälsa. Denna föreskriftsrätt kan regeringen överlåta åt kommunerna. Kommunerna meddelar föreskrifter med stöd av förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.⁵⁴

Vår bedömning är att kommunernas beslut om sådana föreskrifter kan betecknas som slutprestationer i form av *individuella beslut*. Besluten vänder sig till en avgränsad grupp individer som äger den sortens djur som anges i förordningen.

Beslut om att inte medge dispens från förbud om kemiska eller biologiska bekämpningsmedel – individuellt beslut

Det finns i 14 kap. ett förbud mot att sprida kemiska eller biologiska bekämpningsmedel avsedda för att bekämpa lövsly över skogsmark. Om det behövs för vetenskaplig prövning får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer medge dispens från förbudet. Här kan kommunerna besluta att sådan dispens inte får medges för ett område inom kommunen, om det behövs med hänsyn till områdets betydelse för friluftslivet, naturvården, lokalbefolkningens trivsel eller något annat kommunalt intresse.

Vår bedömning är att kommunens beslut i sådana fall kan betecknas som en slutprestation i form av ett *individuellt beslut*. Beslutet vänder sig till den enskilde som ansöker om dispens och kommunen har möjlighet att väga in sådana intressen som bedöms relevanta.

Beslut om föreskrifter om bränslens kvalitet, förbränning m.m. – kollektivt beslut

Det är enligt 14 kap. regeringen som meddelar föreskrifter om bränslens kvalitet och egenskaper, förbränning, handel, överlåtelse eller införsel till Sverige. Denna föreskriftsrätt får överlåtas till en myndighet eller kommun. Föreskriftsrätten avser svavelhaltiga bränslen, som t.ex. eldningsolja och dieselbrännolja.

Vår bedömning är att detta är ett exempel på delegering av beslutanderätt till kommuner där kommunen till viss del förefaller kunna påverka föreskrifternas innehåll. Kommunernas beslut om föreskrifter kan här ses som

⁵⁴ Förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (1998:899).

en slutprestation i form av ett *kollektivt beslut*. Beslutet om att meddela föreskrifter vänder sig inte till någon specifik mottagare utan till alla kommuninvånare.

Avfallshantering – kollektiv tjänst

Den kommunala renhållningsskyldigheten regleras i 15 kap. miljöbalken. Kommunen ska svara för att hushållsavfall transporteras till en behandlingsanläggning och att hushållsavfall återvinns eller bortskaffas.

Ansvaret omfattar enligt regeringen både det fysiska ansvaret och det ekonomiska ansvaret för insamling, borttransport, återvinning, återanvändning och bortskaffande. Det kommunala ansvaret kan inskränkas till något eller några led i hanteringen (t.ex. insamling, borttransport och återvinning) samtidigt som det ekonomiska ansvaret kan utkrävas av producenten med avgifter enligt 27 kap. miljöbalken. Detta förutsätter dock att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriver om producentansvar.⁵⁵

Vår bedömning är att kommunernas skyldighet att svara för transport, återvinning m.m. av hushållsavfall är en slutprestation i form av en *kollektiv tjänst*. Skyldigheten innebär ett åtagande för kommunen som, även om kommunen inte nödvändigtvis måste utföra detta själv, vänder sig till alla kommuninvånare.

Föreskrifter om avfallshantering – både process och kollektiva beslut

Det finns en styrning av produktionsprocessen inom avfallshantering i 15 kap. där det stadgas att kommunerna måste ha en renhållningsordning bestående av dels föreskrifter, dels en avfallsplan (se avsnittet om produktionsprocessen nedan). De föreskrifter som kommunen kan besluta om där gäller bl.a. hanteringen av avfall och hushållsavfall samt borttransport av avfall. Renhållningsordningen ska beslutas av kommunfullmäktige.

Vi menar att föreskrifter som meddelas i renhållningsordningen är en del av produktionsprocessen i den kollektiva tjänsten avfallshantering, men samtidigt också slutprestationer i form av *kollektiva beslut*. Föreskrifterna ska meddelas i renhållningsordningen (produktionsprocessen) men samtidigt torde rätten att meddela föreskrifter ge kommunerna handlingsfrihet att bestämma hur avfallshanteringen ska utformas och att bedöma hur hänsyn ska tas till lokala hälso- och miljöaspekter. Genom föreskrifterna fattar kommunerna också beslut som får återverkningar för alla kommunens invånare.

Skyldighet att transportera bort hushållsavfall om fastighetsinnehavare begär det – individuell tjänst

Enligt 15 kap. är kommunen skyldig att utöver vad som följer av renhållningsordningen transportera bort hushållsavfall om fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren begär det och det inte är oskäligt med

⁵⁵ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 189 f, beslut i bet. 1997/98:JOU20, rskr. 278.

hänsyn till omständigheterna. I anslutande paragrafer regleras även hur avfallet ska hanteras och transporteras. Denna skyldighet är alltså villkorad och en kommun kan därför neka att utföra borttransporten om det framstår som oskäligt. Kommunen har också rätt att ta ut avgifter enligt 27 kap. (se nedan).⁵⁶

Vår bedömning är att denna skyldighet är en kommunal slutprestation i form av *individuell tjänst*. Skyldigheten att transportera bort hushållsavfall berör här enskilda i form av fastighetsinnehavare eller nyttjanderättsinnehavare.

Möjlighet att tillåta fastighetsinnehavare att själva ta hand om avfall – individuella beslut

Kommunen får, enligt bestämmelser i 15 kap., i enskilda fall tillåta fastighetsinnehavare eller nyttjanderättshavare att själva ta hand om avfall som har uppkommit hos dem och som annars ska tas om hand av kommunen. Förutsättningen är dels att dessa gör det på ett betryggande sätt, dels att det finns särskilda skäl för dispens från första stycket.

Regeringen skriver att kommunen ges möjlighet att i enskilda fall medge undantag från renhållningsordningens föreskrifter. Avsikten med möjligheten att bevilja dispens är enligt regeringen att kommunerna rimligen inte kan förutsäga alla tänkbara undantag.⁵⁷

Kommunernas beslut om att bevilja dispens kan betecknas som en slutprestation i form av *individuella beslut* som vänder sig till de fastighetsinnehavare eller nyttjanderättshavare som ansöker om dispens. Det kan tyckas som att kommunerna ges utrymme för en självständig bedömning, både av om omhändertagandet kan ske på ett ”betryggande sätt” och av om det verkligen finns ”särskilda skäl”. I själva verket torde handlingsfriheten vara starkt begränsad genom den rättspraxis som har utvecklats efter beslut i miljööverdomstolen.

Beslut om föreskrifter om sortering av avfall – kollektivt beslut

Rätten att meddela föreskrifter om sortering av avfall kan, om det behövs av återanvändnings- eller återvinnings-skäl eller andra hälso- eller miljöskäl, enligt 15 kap. överlåtas till kommunerna.

Vår bedömning är att kommunernas rätt att meddela sådana föreskrifter inbegriper en viss frihet för kommunen att bestämma hur sorteringen ska genomföras. Därmed kan kommunernas meddelande av sådana föreskrifter betecknas som slutprestationer i form av *kollektiva beslut*. Föreskrifterna vänder sig inte till enskilda individer utan till alla invånare i kommunen.

⁵⁶ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 193, beslut i bet. 1997/98:JOU20, rskr. 278.

⁵⁷ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 194, beslut i bet. 1997/98:JOU20, rskr. 278.

Sanktioner – individuella beslut

Sanktioner kan sägas omfatta både straff och olika former av administrativa ingripanden. Inom miljöområdet finns sanktioner främst i form av böter, förelägganden som kan kombineras med vite och miljöstraffavgifter (se nedan). Den kanske vanligaste påföljden är böter som liksom miljöstraffavgifter påläggs i efterhand, när överträdelser har konstaterats. Förelägganden som förenas med vite är däremot sanktioner som syftar till att styra någons framtida beteende.⁵⁸

När det gäller förelägganden och förbud stadgas i 26 kap. att en tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att denna balk samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska efterlevas. Samtidigt får tillsynsmyndigheten inte vidta mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet.

Enligt regeringen är detta stadgande i 9 § centralt för tillsynen eftersom det reglerar när en tillsynsmyndighet kan vidta åtgärder vid överträdelser i enskilda fall. Möjligheten att meddela förelägganden och förbud blir densamma för all verksamhet som omfattas av miljöbalken. Tillsynsmyndigheten ska anmäla överträdelse till polis- eller åklagarmyndighet om misstanke om brott finns.⁵⁹

Enligt stadgande i 26 kap. har tillsynsmyndigheten rätt att förena beslut om förelägganden eller förbud med vite. Regeringen konstaterar att användningen av vite förutsätter stöd i lag. Mer bestämmelser finns i lagen om viten (1985:206). Tillsynsmyndigheter bör enligt regeringen använda sig av vitesförelägganden i större utsträckning än hittills på ett sådant sätt att tillsynen blir effektiv.⁶⁰

Vår bedömning är att tillsynsarbete, som naturligtvis är en viktig kommunal uppgift som är både tids- och resurskrävande, är en produktionsprocess där kommunen fortlöpande samlar in uppgifter, kontrollerar och prövar verksamheter. Avsikten är enligt vår mening att tillsynsprocessen ska resultera i någon form av ställningstagande, oftast om att utfärda eller inte utfärda sanktioner. Kommunernas beslut om sanktioner kan därför betecknas som slutprestationer i form av *individuella beslut*. Besluten vänder sig inte till alla utan enbart till den eller de som bedöms ha brutit mot någon bestämmelse.

⁵⁸ SOU 2002:50, s. 211 ff.

⁵⁹ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 200 f, 271 f, beslut i bet. 1997/98:JOU20, rskr. 278.

⁶⁰ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 275, beslut i bet. 1997/98:JOU20, rskr. 278.

Styrning av slutprestationernas innehåll

Relationerna mellan miljöbalken och plan- och bygglagen

När vi nedan behandlar styrningen av innehållet i slutprestationerna enligt miljöbalken är det relevant att nämna något om relationerna mellan miljöbalken och plan- och bygglagen, PBL.

Kommuner och myndigheter är skyldiga att vid prövning av tillåtighets-, tillstånds och anmälningsärenden samt dispenser och godkännanden säkerställa att miljökvalitetsnormer uppfylls. Detta gäller även vid tillsyn och andra åtgärder. Tillstånd eller dispens får inte heller meddelas i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser enligt PBL, men det är tillståndsmyndigheten (inte kommunen) som avgör om så är fallet. I tveksamma fall ska myndigheterna samråda. Kommuner och myndigheter ska även iaktta normer vid planering och planläggning. Normerna kan kompletteras med särskilda åtgärdsprogram. Miljökvalitetsnormer, dvs. förorenings- och störningsnivåer, uttrycks ofta i form av gränsvärden eller tröskelvärden. Vissa EG-direktiv kan styra sådana värden, t.ex. ramdirektivet 96/62/EG om luftkvalitet.⁶¹

Innehållet i kommunernas slutprestationer både inom miljöområdet och inom plan- och byggområdet styrs alltså indirekt eller direkt av miljöbalkens portalparagraf (se ovan), de allmänna hänsynsreglerna (2 kap.) och miljökvalitetsnormerna (5 kap.). Som framgår av förarbetena reglerar miljöbalken mark- och vattenresurser, och särskilt olika former av vattenverksamhet som t.ex. byggande i vatten.⁶² Miljöbalken är också styrande för regeringens och myndigheternas arbete att utfärda de förordningar och föreskrifter som behövs för att förverkliga de miljöpolitiska målsättningarna.

Styrning av innehållet i övriga slutprestationer

Vår allmänna bedömning är att det finns en omfattande styrning av innehållet i merparten av de kommunala slutprestationerna inom miljöområdet, bl.a. genom bestämmelserna i föregående stycken. Genom att många slutprestationer kan överklagas till miljödomstol och/eller till miljööverdomstol, vilket leder till en domstolspraxis med starkt styrande effekt på slutprestationernas innehåll.

Det finns t.ex. en detaljerad reglering av innehållet i de föreskrifter som kommunen får meddela om bl.a. skydd för olägenheter mot enskilda människor eller om inskränkningar av skyddade områden. Vidare regleras ingående på vilka grunder dispens får beviljas, vad som menas med de områden, föremål och liknande för vilka föreskrifterna ska gälla samt vad som menas med "liten miljöpåverkan" vid prövning av tillståndsansökningar för exempelvis värmepumpar och grundvattentäkter.

⁶¹ Prop. 1997/98:45, s. 167, 255, del 2, s. 41 ff, 205 f, beslut i bet. 1997/98:JOU20, rskr. 278. Ytterligare exempel på EG-direktiv finns i del 2, s. 45 f.

⁶² Prop. 1997/98:45, del 1, s. 2, 167, beslut i bet. 1997/98:JOU20, rskr. 278.

Innehållet i slutprestationen avfallshantering är också hårt styrt, både genom bestämmelser i miljöbalken och genom krav i olika EG-direktiv.⁶³ Likaså finns en detaljerad styrning av vilka sanktioner som finns och vad de ska innehålla.

När det gäller den kommunala handlingsfriheten menar vi att den varierar mellan slutprestationerna. I vissa fall, t.ex. när det gäller att meddela föreskrifter till skydd för olägenheter för människors hälsa, torde kommunerna ha relativt stor handlingsfrihet när det gäller att meddela föreskrifter om bl.a. gatumusik eftersom det där sannolikt krävs en bedömning av lokala förutsättningar. I andra fall, t.ex. när det gäller skyldigheten att transportera bort avfall om fastighetsägare begär det eller möjligheten att låta fastighetsägare själva ta hand om hushållsavfall, är handlingsfriheten troligen mindre eftersom det finns en hög grad av styrning av innehållet i dessa slutprestationer.

Handlingsfriheten är förmodligen betydligt mindre när det gäller prövning av ansökan om tillstånd för verksamhet med liten miljöpåverkan. Detta gäller förmodligen även skyldigheten att svara för avfallshanteringen eftersom innehållet är så pass styrt. Likaså torde den kommunala handlingsfriheten när det gäller sanktioner begränsa sig till att bedöma när sanktioner är befogade och i sådana fall besluta om att utdöma dem.

Styrning av produktionsprocessen

Det finns många exempel i miljöbalken på statlig styrning av produktionsprocessen. Vi kommer här att nämna de enligt vår bedömning viktigaste exemplen utifrån de slutprestationer som identifieras i tidigare avsnitt.

När det gäller skydd av områden finns en ingående styrning av produktionsprocessen, bl.a. när det gäller förfarande, former för samråd och ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Regeringen anför att staten bör säkerställa områden som är värdefulla ur ett nationellt perspektiv så att kommunerna kan koncentrera sina naturskyddsinsatser till mark- och vattenområden av lokal betydelse. Eftersom statens och kommunernas intresseområden kan sammanfalla är det nödvändigt med löpande samråd mellan länsstyrelse och kommuner om lämplig beslutsordning. När det gäller kommunala områdesskydd ska formellt samråd ske som för detaljplan enligt 5 kap. PBL och när det gäller statliga områdesskydd ska samråd ske enligt miljöbalken (tidigare enligt naturvårdsförordningen).⁶⁴

Styrningen av produktionsprocessen för slutprestationen avfallshantering sker framför allt genom en reglering av formerna för hantering, kontroll,

⁶³ Exempel på EG-direktiv finns i prop. 1997/98:45, del 2, s. 185 f, beslut i bet. 1997/98:JOU20, rskr. 278.

⁶⁴ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 70 f, 102, beslut i bet. 1997/98:JOU20, rskr. 278. Naturvårdsförordningen upphävdes när miljöbalken trädde i kraft i januari 1999.

transporter m.m. av avfall, vilka instrument som kommunen ska använda (renhållningsordning), förfarandet för att utarbeta instrumenten, formerna för samråd och medborgarinflytande och för en uppgiftsskyldighet som ska öka kommunernas kontroll över avfallsflöden. Innehållet i renhållningsordningen regleras ingående. Det anges t.ex. i 15 kap. att en renhållningsordning ska innehålla dels de föreskrifter om hantering av avfall som gäller för kommunen, dels en avfallsplan. Avfallsplanens innehåll anges också. Renhållningsordningen ska beslutas av kommunfullmäktige och ställas ut under en viss angiven tid (medborgarinflytande).

Det finns slutligen styrning som anger vad aktörer utanför kommunen är skyldiga att göra i anslutning till avfallshanteringen. Kommunen kan meddela föreskrifter om att den som yrkesmässigt bedriver verksamhet som ger upphov till avfall ska lämna kommunen de uppgifter som behövs som underlag för kommunens renhållningsordning. Syftet med detta är enligt regeringen att ge kommunerna möjlighet att utforma en ändamålsenlig renhållningsordning. Formerna för kontroll av avfallstransporter regleras, enligt regeringen för att kommunen ska kunna få en bättre överblick av avfallsflödena i kommunen.⁶⁵ Kommunerna har dock handlingsfriheten att avgöra frågan om avfallshanteringen ska bedrivas i offentlig eller i annan regi.

Vår bedömning av avfallshanteringen är att styrningen av produktionsprocessen är mer ingående än styrningen av innehållet. Sannolikt är regeringens avsikt bakom detta att kommunerna ska ges handlingsfrihet att utforma avfallshanteringen utifrån sina lokala förutsättningar, samtidigt som grunderna för avfallshanteringen ska följa en viss systematik och ha en tydlig demokratisk förankring.

Vi menar att kommunernas tillsynsverksamhet kan betraktas som en del av produktionsprocessen inför slut prestationerna i form av beslut om sanktioner av olika slag. Tillsynsutövning innebär enligt vår mening insamling av information som behövs för ett kommunalt ställningstagande (beslut) om att vidta eller inte vidta några sanktioner mot aktörer utanför kommunen.

Enligt 26 kap. utövas tillsynen enligt miljöbalken av Naturvårdsverket, generalläkaren, länsstyrelsen, andra statliga myndigheter och kommunerna i enlighet med vad regeringen bestämmer. Varje kommun utövar genom den eller de nämnder som fullmäktige bestämmer tillsyn inom kommunen över miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap., med undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd, över hanteringen av kemiska produkter enligt 14 kap. och över avfallshanteringen enligt 15 kap..

Vilka myndigheter som ansvarar för operativ tillsyn inom olika områden regleras i en förordning. Där preciseras också tillsynsmyndigheternas åligganden. Det framgår också av 10 § att länsstyrelsen får överlåta till en

⁶⁵ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 193 ff, beslut i bet. 1997/98:JOU20, rskr. 278.

kommunal nämnd att svara för den operativa tillsynen inom vissa områden (ett drygt 20-tal) som anges i en bilaga till förordningen.⁶⁶

Vi menar att regeringen formulerar ett antal principer för tillsynen och dessa principer berör i hög grad kommuner eftersom regeringens inriktning är att en stor del av tillsynen enligt balken ska anförtros kommunerna. Principerna är allmänt formulerade och ordet ”bör” används i stället för ”ska”. Enligt regeringen bör tillsynen vara behovsstyrd och fördelningen av resurser samt kompetensbehov ska anpassas till de särskilda miljöproblem och förhållanden som råder i varje kommun. Varje tillsynsmyndighet bör ha en egen konkret plan för hur tillsynen ska bedrivas i syfte att uppnå miljöbalkens mål inom samtliga områden som myndigheten har tillsynsansvar. Varje tillsynsmyndighet bör också följa upp och utvärdera sin egen tillsyn.⁶⁷

En kommun kan också t.ex. träffa avtal med en annan kommun om att tillsynsuppgifter som kommunen har enligt denna balk ska skötas helt eller delvis av den andra kommunen. Kommunen får dock inte överlåta befogenheten att meddela beslut i ärendet. Vår bedömning är att det blir allt vanligare att kommuner samverkar om tillsyn på detta sätt.

När regeringen meddelar föreskrifter om miljö kvalitetsnormer ska regeringen samtidigt besluta om vilka som är skyldiga att kontrollera att en miljö kvalitetsnorm uppfylls. Denna tillsynsuppgift kan åläggas bl.a. kommuner, som t.ex. måste kontrollera att miljö kvalitetsnormerna för luft uppfylls inom kommunen.⁶⁸

I miljöbalken regleras alltså formerna för tillsyn, krav på en tillsynsplan och på anpassning till lokala förhållanden. Det finns en ingående styrning av produktionsprocessen för tillsynsarbetet och vilken myndighet som ska eller kan göra olika uppgifter. Inriktningen är att kommunerna ska svara för huvuddelen av tillsynen, främst för att kommunen också har ett ansvar för miljön i den egna kommunen. Variationer över landet torde därmed vara tillåtna när det gäller resursmängd och konkret genomförande, men inte när det gäller formen för hur tillsyn ska bedrivas.

Vår bedömning är att kommunerna ändå har relativt stor handlingsfrihet i sitt tillsynsarbete, framför allt när det gäller att välja hur många tillsynsupdrag som ska genomföras och var.

⁶⁶ Förordningen om tillsyn enligt miljöbalken (1998:900).

⁶⁷ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 498, beslut i bet. 1997/98:JOU20, rskr. 278.

⁶⁸ Karnov Uppdatering III 2003, www.thomsonfakta.se, förordningen om miljö kvalitetsnormer (1998:897).

Övrig styrning

Kommunerna agerar – men inga kommunala slutprestationer

Vi ser i miljöbalken flera exempel på uppgifter där kommunerna fattar beslut men där det egentligen handlar om t.ex. statliga uppgifter som berör kommunen, kommunal vetorätt mot statliga beslut eller uppgifter som kommunen enbart utför efter statliga beslut. Sådana beslut eller uppgifter bör inte betraktas som kommunala slutprestationer eftersom kommunernas handlingsfrihet är minimal eller obefintlig. Det kan dock vara så att kommunerna i vissa fall tillåts utföra dessa uppgifter av rent praktiska skäl och i andra fall ges en viss (dock inte obetydlig) roll som en av flera samrådsinstanser.

Enligt 6 kap. ska miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) ingå i ansökan om tillstånd att anlägga, driva eller ändra bl.a. miljöfarliga verksamheter, täkter och vattenverksamhet. Tillståndsprövning är en statlig uppgift som vänder sig till verksamhetsutövare. Kommuner kan vara verksamhetsutövare men det torde endast vara i undantagsfall. Kommunerna (främst byggnadsnämnd och miljö- och hälsoskyddsnämnd) berörs i den samrådsprocess om verksamheter som länsstyrelsen bedömt medför en betydande miljöpåverkan.

Det bör framgå av översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser (enligt PBL) hur miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken kan uppfyllas. Regeringen kan besluta om åtgärdsprogram för att uppfylla normer. Programmen ska i så fall ska antas av kommunfullmäktige. Vissa EG-direktiv, bl.a. EU:s ramdirektiv för vattenpolitik (dir. 2000/60/EG), ställer krav på åtgärdsprogram.⁶⁹

Om en kommun beslutar att inrätta ett vattenskyddsområde på särskild begäran, exempelvis av en industri och om kommunen meddelar föreskrifter som kan föranleda ersättning till markägare, så ska kommunen svara för ersättningen.⁷⁰

Den typ av mark- och vattenområden som utgör biotopskyddsområden anges i bilagan till en särskild förordning. Skogsstyrelsen har det nationella ansvaret för sådana områden och länsstyrelserna får medge dispens och vidta åtgärder för att skydda områdena.⁷¹ Kommunerna torde beröras eftersom biotopskyddsområdena ofta ligger på kommunal mark.

I samband med tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. får regeringen i vissa fall (t.ex. för järn- och stålverk, massfabriker, vindkraftsanläggningar, förbränningsanläggningar och plattformar för utvinning av olja eller gas) inte ge

⁶⁹ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 46, beslut i bet. 1997/98:JOU20, rskr. 278, se även bilaga 5 om plan- och byggområdet. Regeringen har i en lagrådsremiss (maj 2003) föreslagit lagändringar i 5 kap. miljöbalken som kan träda i kraft i december 2003.

⁷⁰ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 95, beslut i bet. 1997/98:JOU20, rskr. 278.

⁷¹ Förordning om områdesskydd enligt miljöbalken (1998:1252).

tillstånd om kommunerna (fullmäktige) säger nej. Regeringen kan tillåta en verksamhet mot kommunens vilja (t.ex. vid slutförvaring av kärnavfall) men denna möjlighet att bevilja tillstånd mot kommunens vilja måste användas ytterst restriktivt.⁷² Kommunerna är också skyldiga att underrätta regeringen om sådan verksamhet inom sitt område.

En kommun är enligt 19 kap. skyldig att lämna ett yttrande till regeringen för avgörande om kommunen finner att en verksamhet eller en åtgärd endast kan tillåtas enligt vissa bestämmelser i 2 och 7 kap. miljöbalken. Enligt regeringen kommer yttrandet i stället för ett beslut. Kommunen är också skyldig att ta fram den utredning som behövs för avgörande.⁷³

Miljösanktionsavgifter, som regleras i 30 kap. miljöbalken och i en särskild förordning, kan under vissa förutsättningar åläggas näringsidkare. Formerna för vad som omfattas av miljösanktionsavgifter, avgifternas storlek och exempel på förseelser regleras ingående. Tillsynsmyndigheterna, som kan vara kommuner, beslutar om miljösanktionsavgifter. Kommunerna har dock ingen möjlighet att påverka avgifterna. Enligt regeringen är miljösanktionsavgifter ett verktyg i tillsynsverksamheten. Om en kommunal nämnd, inte har den kompetens som behövs kan myndigheten enligt 26 kap. 7 § komma överens med en annan tillsynsmyndighet om att utnyttja dennas kompetens. Beslutet bör vara direkt verkställbart för att förhindra att verkställigheten fördröjs genom överklagande.⁷⁴

Tillsyn

Regeringen får föreskriva att den tillsynsmyndighet regeringen bestämmer får överlåta åt en kommun att i ett visst avseende utöva sådan tillsyn som annars skulle skötas av en statlig tillsynsmyndighet, om kommunen har gjort framställning om det. Detta gäller inte verksamhet som utövas av Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

Det finns alltså möjlighet för statliga myndigheter att överlåta utövande av tillsyn till kommuner, vilket enligt vår bedömning är relativt vanligt. Samtidigt finns en relativt nyinförd styrning som enligt vår bedömning syftar till att garantera en viss kvalitetsnivå i tillsynen. Om en kommun har gjort en framställning om överlåtelse av tillsynen och den tillsynsmyndighet som avses finner att tillsynen inte bör överlåtas i enlighet med framställningen, så ska tillsynsmyndigheten med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för avgörande, om kommunen begär det.⁷⁵

⁷² Prop. 1997/98:45, del 1, s. 441, del 2, s. 215 ff, beslut i bet. 1997/98:JOU20, rskr. 278.

⁷³ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 223 f, beslut i bet. 1997/98:JOU20, rskr. 278.

⁷⁴ Förordning om miljösanktionsavgifter (1998:950), prop. 1997/98:45, del 2, s. 316, del 1, s. 545 f, beslut i bet. 1997/98:JOU20, rskr. 278.

⁷⁵ Denna bestämmelse trädde ikraft den 1 september 2003. Genom ett tillägg i paragrafen anges att "tillsynsmyndigheten får återkalla överlåtelsen av tillsyn till en kommun. Tillsynsmyndigheten skall återkalla överlåtelsen om kommunen ändrar sin nämndorganisation så att den strider mot 3 kap. 5 § andra stycket kommunallagen (1991:900). Har regeringen

En statlig myndighet kan alltså förhindra att en kommun övertar utövandet av tillsyn, men det är kommunen som kan se till att ärendet avgörs av regeringen. Tillsynsmyndigheten får återkalla överlåtelsen av tillsyn till en kommun och ska göra det om t.ex. kommunen ändrar sin nämndorganisation så att den strider mot 3 kap. 5 § kommunallagen (1991:900). Har regeringen beslutat om överlåtelse, ska regeringen också besluta om återkallelse.

Överklagande

Enligt 16 kap. 1 § prövar ”regeringen, länsstyrelserna och andra förvaltningsmyndigheter, kommunerna, miljödomstolarna, Miljööverdomstolen och Högsta domstolen [...] mål och ärenden enligt denna balk eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken”.

Den kommunala nämndens beslut om tillstånd för verksamhet med liten miljöpåverkan enligt 9 kap. kan överklagas med förvaltningsbesvär till länsstyrelsen och länsstyrelsens beslut kan överklagas till miljödomstolen. Enligt 19 kap. 1 § får kommuners beslut i frågor som rör bildande, ändring eller upphävande av naturreservat, kulturresevat, naturminnen, djur- och växtskyddsområden, strandskyddsområden eller vattenskyddsområden, utom frågor om ersättning, överklagas hos länsstyrelsen om inte annat är särskilt föreskrivet. Kommunala nämnders beslut i särskilda fall får överklagas hos länsstyrelsen, om inte annat är särskilt föreskrivet.

Beslutet om miljöstraffavgifter enligt 30 kap. 1-3 §§ bör vara direkt verkställbart för att förhindra att verkställigheten fördröjs genom överklagande. Regeringen menar dock att beslutet bör kunna inhiberas av domstolen vid överklagande.⁷⁶ Enligt 30 kap. får beslut om miljöstraffavgift överklagas till miljödomstol.

Finansiering

Det finns betydande svårigheter med att få fram siffror över hur miljöarbetet enligt miljöbalken finansieras i kommunerna och hur balansen mellan skatte- och avgiftsfinansiering är. Vårt antagande är detta varierar mycket mellan kommunerna. En gissning är att en stor del av kommunernas arbete med finansieras med skattemedel medan exempelvis tillsyn och prövning både kan och ska finansieras med avgifter.

Under perioden 1998-2003 avsatte regeringen drygt sju miljarder kronor till statsbidrag för lokala investeringsprogram. Syftet med bidragen var att kommunerna skulle ges möjlighet att i samverkan med företag och organisationer söka stöd till investeringar som ökar den ekologiska hållbarheten. I samband med antagandet av Sveriges klimatstrategi ändrades inriktningen på programmen. Ytterligare 900 miljoner kronor avsattes under perioden 2002-2004 till ett stöd för klimatinvesteringsprogram. Ett särskilt råd,

beslutat om överlåtelse, skall regeringen besluta om återkallelse”.

⁷⁶ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 316, del 1, s. 545 f, beslut i bet. 1997/98:JOU20, rskr. 278.

Rådet för investeringsstöd, bedömer kommunernas ansökningar och betalar ut medlen.⁷⁷

Enligt 27 kap. får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om avgift för myndigheters kostnader för prövning och tillsyn enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken samt för prövning och tillsyn med anledning av EG:s förordningar inom denna balks tillämpningsområde. Kommunfullmäktige får meddela föreskrifter om sådana avgifter när det gäller en kommunal myndighets verksamhet.

Kommunernas rätt att ta ut avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken regleras i två förordningar (1998:900 och 1998:940). Riksdagens utgångspunkt är att myndigheternas verksamhet enligt miljöbalken som huvudprincip ska vara avgiftsfinansierad. I de flesta fall är det kommunen (kommunfullmäktige) som beslutar om sina avgifter enligt bestämmelser i 8 kap. 3b § kommunallagen (1991:900), miljöbalken och i de båda förordningarna ovan.⁷⁸ Kostnader för mätningar som görs hos eller i anslutning till en verksamhetsutövare i syfte att kontrollera om en miljökvalitetsnorm uppfylls kan enligt åläggas verksamhetsutövaren.

Kommunerna får också meddela föreskrifter om avgifter för insamling, transport, återvinning och bortskaffande av avfall som enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken utförs genom deras försorg. Avgiften ska enligt kommunens bestämmande betalas till kommunen eller till den som utför renhållningen.

Svenska Kommunförbundet menar att graden av avgiftsfinansiering i kommunernas tillsynsverksamhet inom miljö- och hälsoskydd samt djurskydd kan höjas betydligt. Kommunerna är dock inte skyldiga att ta ut avgifter utan de kan i stället välja att finansiera verksamheten med skattemedel. Avgifterna får inte medföra att verksamheterna går med vinst (självkostnadsprincipen, även om det är oklart vad som räknas som självkostnader). Avgifterna får inte heller strida mot likställighetsprincipen (2 kap. 2 § kommunallagen) om att alla kommunmedlemmar måste behandlas lika. Kommunförbundet konstaterar att avgifter kan utformas på många sätt (schablon, timtaxa, saktaxa m.m.) och att skillnaderna är stora över landet. Förbundet ger ut rekommendationer av hur avgifter kan och/eller bör utformas.⁷⁹

Det finns en detaljerad styrning av avgifternas innehåll och produktionsprocessen för att utarbeta dem. Avgifterna ska t.ex. vara årliga eller på annat sätt periodiska och bestämmas till högst det belopp som behövs för att täcka nödvändiga planerings-, kapital- och driftskostnader för renhållningen. Avgifterna får tas ut på ett sådant sätt att återanvändning, återvinning eller

⁷⁷ Naturvårdsverket, www.naturvardsverket.se. Se även Statskontoret (2003:5).

⁷⁸ Svenska Kommunförbundet (2003).

⁷⁹ Svenska Kommunförbundet (2003).

annan miljöanpassad avfallshantering främjas. Regeringen konstaterar att självkostnadsprincipen ska gälla och att renhållningsverksamheten därmed inte får bedrivas med överskott. Av praxis följer också att likställighetsprincipen gäller, dvs. att samma avgift ska tas ut för samma prestation.⁸⁰

Tillsynsavgifter bestämmer alltså kommunerna själva över. Däremot är det regeringen som anger avgifternas omfattning när det gäller avgift för prövning av ansökan om att bedriva vattenverksamhet samt övrig verksamhet, som regleras i 3 kap. 3 § respektive 7 kap. 7 § förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (1998:940).

Vår bedömning är att formerna för avgifterna regleras ingående. Rätten att ta ut avgift gäller bara verksamhet som kommunen utför. Det finns också en möjlighet för staten att återta delegering av tillsynsuppgifter till kommuner. Även om kommunerna kan ha relativt stor handlingsfrihet att bestämma dels om avgifter ska finnas, dels vilka nivåer som ska gälla så bedömer vi att det finns en omfattande övrig styrning. Det finns också, liksom inom plan- och byggområdet, en lokaldemokratisk dimension i styrningen av produktionsprocessen genom att avgifterna ska fastställas av kommunfullmäktige.

EG-direktiv och internationalisering

Det pågår ett omfattande internationellt arbete inom miljöområdet där många aktörer arbetar med att ta fram program, strategier och indikatorer. Dessa påverkar sannolikt kommunerna som ju ofta ansvarar för att genomföra verksamheter som är relaterade till arbetet med att främja en hållbar utveckling, bl.a. inom plan- och byggområdet. Några exempel från den internationella arenan är följande:

- EU-kommissionens miljöstrategi (2001): "*Miljö 2010: Vår framtid, vårt val*", om EU:s miljöarbete de kommande fem till tio åren.
- OECD, som har varit en av huvudaktörerna i arbetet med att utveckla strategier och indikatorer under de senaste tio åren.
- FN:s miljöprogram UNEP arbetar med indikatorer inom ramen för sitt program Global Environment Outlook (GEO). Internationellt miljö-samarbete tar sig ofta uttryck i lagligt bindande regler och åtaganden, s.k. konventioner där Sverige hittills har anslutit sig till ett 40-tal om luftföroreningar, vattenföroreningar, naturvård och biologisk mångfald, nyttjande av levande resurser, avfallshantering, kemikaliehantering och särskilda gränsöverskridande effekter.
- Nordiska ministerrådets miljöhandlingsprogram och strategi för hållbar utveckling med en tillhörande uppsättning indikatorer som är tänkta att användas för en regelbunden uppföljning av strategin.⁸¹

⁸⁰ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 290, beslut i bet. 1997/98:JOU20, rskr. 278.

⁸¹ Miljömålsportalen, www.miljomal.nu.



Bilaga 5: Samhällsplanering/stadsbyggnad

Allmänt

Statens styrning inom plan- och byggområdet utgår i dag i huvudsak från plan- och bygglagen, PBL (1987:10). Enligt 1 kap. 2 § är det ”*en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten*”. Paragrafen, som reglerar det s.k. kommunala planmonopolet, ger kommunerna ensamrätt att besluta om planer enligt PBL. Arbetet med att ta fram underlag för planerna kan dock utföras av andra aktörer, exempelvis fastighetsägare eller konsulter.⁸²

PBL innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. PBL trädde i kraft den 1 juli 1987 och har sedan dess ändrats ett drygt 50-tal gånger. I PBL ingår dels rättsverkande planer för begränsade områden (detaljplaner, områdesbestämmelser och fastighetsplaner), dels icke bindande översiktliga planer (regionplaner och översiktsplaner).

Kommunernas slutprestationer

Bygglov – individuellt beslut

Bestämmelserna om bygglov återfinns i 8 kap. PBL. En central paragraf för slutprestationen är 19 § där det stadgas att det är byggnadsnämnden som prövar ansökningar om bygglov, rivningslov och marklov. Där regleras också bl.a. hur en ansökan ska vara utformad. Det definieras visserligen inte i PBL vad som egentligen menas med byggnad, men det finns dels en omfattande rättspraxis om hur begreppet ska tolkas, dels allmänna råd från Boverket (1995:3).⁸³

Andra centrala paragrafer som är relaterade till slutprestationen bygglov är 1 §, där det regleras vilka åtgärder som kräver bygglov, 5 §, där kommunerna ges befogenheten att i detaljplan eller områdesbestämmelser besluta att bygglov *inte* krävs för vissa åtgärder och 6 § där kommunerna ges befogenheten att i detaljplan eller områdesbestämmelser besluta att bygglov krävs för vissa saker inom ett område med värdefull miljö samt för områden med områdesbestämmelser.

Den första paragrafen (1 §) kan ses som en separat slutprestation i form av ett *individuellt beslut* som vänder sig till de enskilda som avser att ansöka om bygglov. Den sista paragrafen (6 §) ger kommunerna ett inflytande att genom beslut i detaljplan eller områdesbestämmelser utvidga bygglovsplikten. Detta är enligt vår bedömning en slutprestation i form av ett *kollektivt beslut*.

⁸² Karnov 2002/2003, band 1, s. 965.

⁸³ Karnov 2002/2003, band 1, s. 991.

När det gäller bestämmelserna i 5 § så ger de kommunerna befogenhet att genom beslut i detaljplan helt befria åtgärder inom plan- och byggområdet från bygglovsplikt. Återinförande av lovplikt sker genom enkelt planförfarande. Det är bl.a. från rättssäkerhetssynpunkt nödvändigt att kommunen i områdesbestämmelser så långt möjligt preciserar de åtgärder som undantas från prövning. Grannar har rätt att överklaga beslut om kommunen har befriat från bygglov trots att väsentliga frågor har lämnats öppna och tillräckliga villkor inte har angetts för bygglovsbefrielse. Grannarna kan överklaga kommunernas beslut till länsstyrelsen.⁸⁴

Om en kommun använder sig av befogenheten att i detaljplan besluta att bygglov inte krävs så kan detta beslut ses som en slutprestation i form av ett *individuellt beslut* om att bygglov inte krävs för vissa åtgärder. Beslutet betecknas som individuellt eftersom en detaljplan får omfatta ett begränsat område inom kommunen (se nedan) och därmed endast berör grupper av enskilda fastighetsägare. Detaljplanen är i det avseendet en slutprestation och inte en del av produktionsprocessen (se nedan). Eftersom detta beslut är av indirekt karaktär och eftersom kommunens åläggande om bygglov ändå kvarstår menar vi att det är rimligare att betrakta byggnadsnämndens beslut om bygglov som en slutprestation i form av ett *individuellt beslut* eftersom det vänder sig till en enskild; den som har ansökt om bygglov.

Rivningslov och marklov – individuella beslut

Bestämmelser för rivningslov och marklov återfinns också i 8 kap. PBL. Vilka åtgärder som kräver rivningslov och marklov regleras i 8-9 §§. Ansökan om rivningslov eller marklov prövas liksom bygglov av byggnadsnämnden enligt vad som stadgas i 8 kap. 19 §.

Vår bedömning är att kommunernas slutprestationer i form av rivningslov och marklov är *individuella beslut*. Samtidigt finns det, liksom för bygglov, också *individuella beslut* i den meningen att kommunerna enligt 8 och 9 §§ i områdesbestämmelser (och i vissa fall i detaljplan) får besluta att rivningslov respektive marklov krävs för vissa åtgärder. Vi menar dock att den kommunala slutprestationen, ”output”, är prövningen av och beslut om lovansökan och det är därför är dessa beslut som bör betecknas som slutprestationer i form av *individuella beslut*.

Skyldighet att ställa i ordning och underhålla allmänna platser, gator m.m. – kollektiva tjänster

I 6 kap. finns bestämmelser om att kommunerna inom områden med detaljplan ska vara huvudman för allmänna platser om det inte finns särskilda skäl till annat. Med detta huvudmannaskap följer dels en skyldighet att ställa i ordning gator, allmänna platser m.m., dels en skyldighet att svara för underhållet av dessa gator och platser. Vår bedömning är att dessa två slutprestationer kan beskrivas som *kollektiva tjänster*.

⁸⁴ Karnov 2002/2003, band 1, s. 993.

Skyldighet och rätt att lösa mark och utge ersättning – individuella tjänster

Den yttersta gränsen för avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen styrs av kommunens skyldighet att lösa mark och utge ersättning, vilket regleras i 14 kap. PBL. Fastighetsägare kan begära att kommunen ska lösa mark som enligt detaljplan ska användas för allmänna platser där kommunen är huvudman.

Denna slutprestation innefattar ett kommunalt beslut om ersättning och eftersom sådana beslut vänder sig till enskilda fastighetsägare kan det ligga nära till hands att beteckna slutprestationen som ett *individuellt beslut*. Vår bedömning är dock att slutprestationen är en kommunal skyldighet som innebär att efter ett beslut om ersättning ska också en utbetalning av ersättning ske. Med en parallell till kommunernas slutprestationer inom försörjningsstöd vill vi därför beteckna skyldigheten att lösa mark och utge ersättning som en *individuell tjänst*.

I 6 kap. finns ytterligare paragrafer som berör kommunens rätt att lösa mark som enligt detaljplan ska användas för allmänna platser där kommunen är huvudman samt lösa fastigheter som tillhör olika ägare men som enligt fastighetsplanen ska utgöra en fastighet. I båda dessa slutprestationer ingår beslut som en del av processen men i enlighet med försörjningsstödet så menar vi att kommunens åtagande här ytterst handlar om att betala ut ersättning till de enskilda fastighetsägare som berörs. Dessa slutprestationer kan därför betecknas som *individuella tjänster*.

Beslut om exploateringssamverkan – individuella beslut

Enligt 6 kap. får kommunen i detaljplan eller områdesbestämmelser besluta att exploateringssamverkan enligt lagen om exploateringssamverkan (SFS 1987:11) ska genomföras. Genom att beslutet meddelas ska meddelas i detaljplaner eller områdesbestämmelser omfattas det av formerna enligt 5 kap. för samråd och utställning. Berörda fastighetsägare kan i sista hand överklaga antagandebeslutet i denna del.⁸⁵ Kommunen kan också meddela bestämmelser om indelning i fastigheter m.m. i en fastighetsplan.

Vår bedömning är att beslut om exploateringssamverkan är en kommunal slutprestation eftersom beslutet får återverkningar för enskilda i form av fastighetsägare. Slutprestationen kan därför betecknas som ett *individuellt beslut*. Beslut om indelning av mark genom en fastighetsplan är enligt vår bedömning en slutprestation av samma karaktär eftersom kommunens beslut i det avseendet direkt får återverkningar för enskilda fastighetsägare. Även denna slutprestation bör därför betecknas som ett *individuellt beslut*.

⁸⁵ Karnov 2002/2003, band 1, s. 985.

Rätt att fördela kostnader på enskilda fastighetsägare – individuella beslut

I 6 kap. finns bestämmelser om kommunens rätt att som huvudman fördela kostnader på enskilda fastighetsägare när exempelvis förbättring av allmänna platser eller gator ska göras. Dessa beslut är slutprestationer som vi menar kan beskrivas som *individuella beslut* eftersom resultatet av kommunens åtagande är ett beslut om hur kostnader ska fördelas och målgruppen är enskilda fastighetsägare.

Kontrollplan för byggnadsarbeten – individuellt beslut

Enligt bestämmelser i 9 kap. ska byggsamråd genomföras för att nå en överenskommelse om omfattningen, sättet och formerna för att bestyrka en byggnads eller anläggnings överensstämmelse med de tekniska egenskapskraven. Överenskommelsen ska dokumenteras i en kontrollplan som byggnadsnämnden ska besluta om i samband med byggsamrådet. Kontrollplanens innehåll regleras ingående liksom processen för att utarbeta den.⁸⁶

Vår bedömning är att byggnadsnämndens beslut om kontrollplan kan ses som en kommunal slutprestation i form av *individuellt beslut*. Planen utgör en grund för kommande kontroller och har därmed återverkningar för byggherrar som ansvarar för respektive byggnadsarbete.

Sanktioner – individuella beslut

Kommunen har möjlighet att utdöma påföljder i form av sanktioner (avgifter, förbud, förelägganden) och att ingripa under vissa förutsättningar enligt bestämmelser i bl.a. 10 kap. PBL. Om en åtgärd som kräver lov av något slag genomförs utan lov har kommunen (byggnadsnämnden) enligt 10 kap. befogenhet att undanröja eller rätta till åtgärden. Nämnden kan också förbjuda vissa åtgärder om de strider mot PBL, föreskrifter eller planer, ta ut byggnadsavgift och förelägga någon som underlåter att vidta en åtgärd att ändå vidta den inom en viss tid.

När byggherren har uppfyllt sina åtaganden ska nämnden utfärda ett s.k. slutbevis om detta. Om byggnadsnämnden däremot är medveten om att byggnaden eller anläggningen i fråga har brister (både tekniska brister och avvikelser från bygglov, detaljplan eller områdesbestämmelser) så ska slutbevis inte utfärdas. Nämnden kan då besluta om föreläggande om rättelse enligt 10 kap. 14 §.⁸⁷ Vidare kan byggnadsnämnden under vissa förutsättningar besluta om att en rivningsplan ska finnas och godkännas av nämnden samt att samråd ska ske med berörda parter.

Byggnadsnämnden kan t.ex. förbjuda byggnadsarbeten och även förena förbudet med vite om det finns risk för att förbudet överträds. Sådana beslut gäller omedelbart och behöver inte först vinna laga kraft. När en åtgärd som kräver bygglov, rivningslov eller marklov har vidtagits utan lov, ska

⁸⁶ Jfr. Karnov Uppdatering III 2003, www.thomsonfakta.se.

⁸⁷ Karnov 2002/2003, band 1, s. 1002.

byggnadsnämnden se till att det som har utförts blir undanröjt eller på annat sätt rättat, om inte lov till åtgärden meddelas i efterhand. Nämnden ska då också ta ut byggnadsavgift. Avgiftens storlek, grund för taxan, förhållanden när avgift inte ska tas ut regleras och förutsättningar för tilläggsavgift regleras också. Byggnadsavgifter och särskilda avgifter tillfaller kommunen medan tilläggsavgifter tillfaller staten. Befogenheten att på kommunal nivå besluta om påföljder och ingripanden ligger hos byggnadsnämnden ensam.⁸⁸

Boverket menar att kommunerna generellt är sparsamma med att använda sanktionssystemet. Enligt en undersökning från Boverket hade 56 procent av de undersökta byggnadsnämnderna varken gjort några påpekanden eller utfärdat några förelägganden sedan 1995. Detta har enligt Boverket att göra med att antalet tillsynsbesök har blivit färre, vilket i sin tur har att göra med att antalet bygglovsinspektörer har minskat (se ovan).⁸⁹

Som framgår är styrningen detaljerad när det gäller både innehåll och produktionsprocessen för de påföljder och ingripanden av olika slag som byggnadsnämnden kan besluta om. Även om styrningen är utformad på det sättet ger dessa befogenheter enligt vår bedömning kommunen (nämnden) handlingsfrihet i den meningen att det är nämnden som ska bedöma om påföljd eller ingripande ska ske och i så fall besluta om detta.

Vår bedömning är sanktioner är kommunala slutprestationer i form av *individuella beslut* eftersom de vänder sig till och får direkta återverkningar för enskilda som på något sätt har överträtt eller brutit mot bestämmelserna i PBL eller beslut som fattats med stöd av PBL (t.ex. i kommunala planer).

Styrning av slutprestationernas innehåll och av produktionsprocessen

Vi menar att styrning av innehåll och styrning av produktionsprocessen hänger särskilt nära samman inom plan- och byggområdet. Därför behandlar vi båda sorternas styrning i detta avsnitt.

Miljöbalkens bestämmelser och principer påverkar PBL

Styrningen av innehållet i slutprestationerna bygglov, rivningslov och marklov sker framför allt genom de grundläggande och allmänna bestämmelser som anges i 1 och 2 kap. PBL. Det stadgas t.ex. i 1 kap. hur regleringen av mark- och vattenanvändning ska gå till, vilka instrument (planer) som kommunerna får eller ska använda, allmänt vilka åtgärder som kräver bygglov, marklov eller rivningslov samt att kommunen ska ha en eller flera nämnder som fullgör kommunens uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet.

I 2 kap. regleras allmänna intressen som ska beaktas vid planläggning, planering och lokalisering (t.ex. natur- och kulturvärden och långsiktigt god

⁸⁸ Karnov 2002/2003, band 1, s. 1003 f.

⁸⁹ Boverket (2001), s. 6.

hushållning med mark, vatten, energi och råvaror). Det framgår också t.ex. att bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken (hushållningsprinciperna) ska tillämpas vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked. Vidare regleras att bestämmelserna i 5 kap. miljöbalken om miljö kvalitetsnormer ska iakttas vid planering och planläggning. Kopplingen mellan översiktsplan och hushållningsbestämmelser beror på processen för att peka ut riksintresseanspråk som regleras dels i en särskild förordning, dels i 4 kap. PBL.⁹⁰

Även om allmänna intressen formuleras i PBL så är det en kommunal uppgift att avgöra hur avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen ska vara. Regeringens avsikt med detta är att tolkningen av vad som menas med allmänna intressen ska kunna påverkas av förändringar i samhället.⁹¹

Det finns, som framgår ovan, en tydlig koppling mellan PBL och miljöbalken. En orsak till detta är att regeringen vill utveckla den fysiska planeringens och den kommunala översiktsplaneringens roll i miljöarbetet och i arbetet för en hållbar utveckling. Innehållet i översiktsplanen styrs allmänt genom bestämmelsen om redovisning av allmänna intressen och riksintressen. Bestämmelserna kan enligt regeringen göras tydligare utan att kommunernas utrymme för att välja inriktning och innehåll för planeringen begränsas.⁹²

Slutligen finns också i 3 kap. principer för placering och utformning av byggnader, vilka tekniska krav som ska gälla samt vad som ska beaktas vid ändring av byggnader. Bestämmelser finns också för andra anläggningar än byggnader, t.ex. tomter, allmänna platser, lekplatser och parkeringsplatser. Bestämmelserna om placering och utformning av byggnader m.m. gäller både ny och befintlig bebyggelse och tillämpas när prövningen enligt 2 kap. är genomförd. Bestämmelserna i 3 kap. 1 § gäller både ny och befintlig bebyggelse.⁹³

Under 1990-talet, och kanske främst sedan miljöbalken infördes 1999, har dessa bestämmelser och principer förtydligats i PBL. Regeringen har t.ex. förtydligat vilka allmänna intressen som ska tillvaratas, vilka aktörer som ska beredas tillfälle till samråd om översiktsplanen och att översiktsplanen ska revideras av kommunfullmäktige minst en gång per mandatperiod. Generellt har samråd, länsstyrelsens granskningsyttrande och samordningen av statens intressen lyfts fram.⁹⁴ Styrningen av slutprestationernas innehåll kan därmed sägas ha ökat något under 1990-talet.

⁹⁰ Boverket, www.boverket.se, förordning om hushållning med mark- och vattenområden m.m. (1998:896).

⁹¹ Prop. 1997/98:90, beslut i bet. 1997/98:JoU25, rskr. 279.

⁹² Prop. 1994/95:230, beslut i bet. 1995/96:BoU1, rskr. 30.

⁹³ Karnov 2002/2003, band 1, s. 968.

⁹⁴ Se prop. 1994/95:230, beslut i bet. 1995/96:BoU1, rskr. 30, prop. 1997/98:90, beslut i bet. 1997/98:JoU25, rskr. 279 och Karnov 2002/2003, band 1, s. 971.

... liksom de nationella miljömålen

I april 1999 fastställde riksdagen 15 s.k. nationella miljö kvalitetsmål, varav nästan alla på något sätt är relevanta för den fysiska planeringen. Målen beskriver den kvalitet och det tillstånd för Sveriges miljö, natur- och kulturresurser som är ekologiskt hållbara på lång sikt. Regeringen har också inrättat ett miljömålsråd som ansvarar för uppföljning av miljö kvalitetsmålen.

För att konkretisera miljöarbetet, antog riksdagen hösten 2001–våren 2002 regeringens förslag till delmål på vägen till miljömålen. Riksdagen godkände den 23 november 2001 den nya miljömålsstruktur som angavs i regeringens miljömålsproposition. Den nya miljömålsstrukturen förtydligar de miljö kvalitetsmål som riksdagen beslutade om i april 1999. Mellan ett och åtta konkreta, mätbara och tidsbestämda delmål har antagits för varje miljö kvalitetsmål. Det innebär totalt sett ca 60 delmål.⁹⁵

Som Boverket konstaterar i en rapport är samhället till stor del redan byggt och det skulle därför ta oerhört lång tid att genomföra alla de förändringar av den fysiska samhällsstrukturen för att uppfylla miljömålen. Mot denna bakgrund är den kommunala översiktsplaneringen, detaljplaner och områdesbestämmelser viktiga instrument, både för utveckling av den lokala miljö situationen och för att förankra de nationella miljömålen lokalt.⁹⁶

Styrning av innehåll och produktionsprocess

Innehållet i kommunernas beslut om lov av olika slag påverkas av att det i lagen anges vilka instrument (planer) som kommunerna måste och får upprätta. Vi vill därför kort kommentera dessa olika planer och hur styrningen av innehållet i dessa ser ut. Det är olika aktörer inom kommunen som ska eller får anta de olika planerna, vilket framgår av följande figur:

Figur B5.1: Olika kommunala planers status och antagande

	Översiktsplan	Detaljplan	Områdesbestämmelser	Regionplan	Fastighetsplan
Ska antas av	Kommunfullmäktige (får ej delegeras)	Kommunfullmäktige (får delegeras till nämnd i vissa fall)	Byggnadsnämnden	Fullmäktige i det utsedda regionplaneorganet	Byggnadsnämnden
Krav på revidering	Ja	Ja	Nej	Nej	Nej
Status	Ej rättsligt bindande	Rättsligt bindande	Rättsligt bindande	Ej rättsligt bindande	Rättsligt bindande

Översiktsplaner är inte bindande men den har stor vägledande betydelse för därpå följande rättsverkande beslut som berör detaljplan, områdesbestämmelser, förhandsbesked och bygglöv. Områdesbestämmelser och detalj-

⁹⁵ Prop. 2000/01:130, beslut i bet. 2001/02: MJU03, rskr. 36.

⁹⁶ Boverket, www.boverket.se.

planer har samma rättsliga effekter, men områdesbestämmelser ger inte byggrätt för fastighetsägaren och inte inlösenrätt för kommunen.⁹⁷

Det som måste framgå av översiktsplaner är enligt 4 kap. grunddragen i den avsedda användningen av mark och vatten, kommunens syn på hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras samt hur kommunen avser att ta tillvara riksintressen och följa miljö kvalitetsnormer. Översiktsplanernas innebörd och konsekvenser ska också kunna utläsas utan svårighet.

Översiktsplanen ska precisera och konkretisera de allmänna intressen som anges i 2 kap. PBL och därmed även bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken. Riksintresseområdena ska behandlas i dialogen mellan staten (länsstyrelsen) och kommunen. Länsstyrelsen ska avge ett granskningsyttrande över planförslaget men i övrigt sker inget statligt fastställande av planen. Översiktsplanen är tänkt att utgå från ett tidsperspektiv på 10-20 år.⁹⁸

Detaljplaner måste också upprättas och de är rättsligt bindande beslut. Det anges inte i PBL att detaljplaner ska revideras men väl hur länge de gäller. Detaljplaner får enligt 5 kap. inte omfatta ett större område än vad som är befogat. Detaljplaner är viktiga eftersom de utgör en konkret grund för kommunernas slutprestationer i form av beslut om lov. Som tidigare nämnts kan kommunen i detaljplanen göra ställningstaganden som kan sägas vara slutprestationer i form av *individuella beslut*, samtidigt som detaljplaner är en del av produktionsprocessen för slutprestationerna lovbeslut.

Kommunerna har vidare befogenheter att anta *områdesbestämmelser*, *fastighetsplaner* och (tillsammans med andra kommuner efter beslut av regeringen) *regionplaner*. Områdesbestämmelser och fastighetsplaner är rättsligt bindande beslut medan regionplaner i likhet med översiktplaner inte är det.⁹⁹

Områdesbestämmelser är, till skillnad från detaljplaner, avsedda att användas när bestämmelser behövs i något eller några få avseenden. I princip alla frågor som kan regleras med områdesbestämmelser kan också regleras i detaljplan. Därför får områdesbestämmelser inte avse detaljplaneområden.¹⁰⁰

Initiativet till att utse ett regionplaneorgan kan tas av ett befintligt kommunalförbund, av ett antal kommuner i en region eller av statliga myndigheter (t.ex. länsstyrelser). Regeringen ska dock besluta om inrättandet och om regionplaneorganets huvudsakliga uppgifter.¹⁰¹ Kommunernas beslutsbefogenheter kan sägas vara begränsade till att delta i regionplaneorganets beslut om regionplanen.

⁹⁷ Karnov 2002/2003, band 1, s. 965.

⁹⁸ Karnov 2002/2003, band 1, s. 971 ff, Marcusson (1992), s. 67.

⁹⁹ Jfr. Marcusson (1992), s. 69.

¹⁰⁰ Karnov 2002/2003, band 1, s. 979.

¹⁰¹ Karnov 2002/2003, band 1, s. 990.

Vår bedömning är att det i PBL förekommer en allmän styrning av innehållet i detaljplaner, områdesbestämmelser, fastighetsplaner och regionplaner. Det anges t.ex. ofta i paragraferna både vad som får och vad som ska redovisas i planen. Därutöver finns en detaljerad och ingående styrning av produktionsprocessen, exempelvis av kommunernas beslutsskyldigheter och –möjligheter, förfarande när planer antas, förhandsbesked, krav på samråd och utställningstider (medborgarinflytande), krav på genomförandebeskrivningar och andra processdokument, de formella relationerna mellan olika sorters planer och former för överklagande. Byggnadsnämndens uppgifter och befogenheter regleras också ingående.

Det finns också ett krav på att nämnden ska biträdas av minst en person med arkitektkompetens, även om kommunerna själva avgör hur stora personalresurser som krävs för verksamheten. Uppgifterna kan fullgöras med hjälp av anställd personal, anlitan av personal från någon annan förvaltning inom kommunen eller genom anlitan av personal utanför kommunen (t.ex. konsulter). Beslutanderätten kan dock inte delegeras till konsulter. Boverket konstaterar i en rapport att antalet bygginspektörer (den tekniskt mest utbildade personalen) i kommunerna har minskat med omkring 30 procent under den senaste tioårsperioden samtidigt som antalet ärenden har ökat markant.¹⁰²

Ansvar för att arbeten utförs enligt bestämmelserna i PBL och enligt de föreskrifter eller beslut som meddelats med stöd av PBL åvilar till stor del byggherren. Byggherren ska också se till att kontroll och provning utförs i tillräcklig omfattning. Även formerna för bygganmälan och under vilka förutsättningar det behövs samt motsvarande för byggsamråd regleras. Nämnden ska också utse en kvalitetsansvarig. Enligt Boverket är byggherren i normalfallet fastighetsägaren.¹⁰³

Styrningen av kommunernas beslut att betala ut ersättning är hårt reglerad avseende form och innehåll. Kommunernas handlingsfrihet torde därför vara liten. Statsmakternas avsikt är sannolikt att enskilda fastighetsägare eller fastighetsinnehavare ska få likvärdig ersättning under de förutsättningar som anges.

Kravet på länsstyrelsernas granskningsyttrande är ett viktigt instrument för statens styrning av processen eftersom länsstyrelserna ska samordna och tillvara ta även övriga statliga myndigheters intressen. Även om styrningen av innehållet i lovbesluten, som tidigare nämnts, är allmänt hållen kan kommunernas handlingsfrihet i praktiken vara begränsad av statens krav på redovisning av allmänna intressen och styrningen av produktionsprocessen som föregår lovbesluten.

¹⁰² Karnov 2002/2003, band 1, s. 1008, Boverket (2001), s. 5 f.

¹⁰³ Boverket (2001), s. 3.

Det bör dock noteras att kommunen (byggnadsnämnden) ändå har befogenhet att utvidga lovplikten för bygglov, rivningslov och marklov samt att ytterst avgöra avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen. Dessa förutsättningar torde ge kommunerna relativt stor handlingsfrihet.

Övrig styrning

Tillsynsprocessen

Länsstyrelserna har enligt 1 kap. tillsyn över plan- och byggväsendet i länen. Länsstyrelserna ska också samverka med kommunerna i deras planläggning. Boverket har den allmänna uppsikten över plan- och byggväsendet i riket. Länsstyrelserna har också en allmän serviceskyldighet som innebär att länsstyrelsen ska fungera som rådgivare i planfrågor och tillhandahålla kommunerna tillgängligt planeringsunderlag. Med ”uppsiktsansvar” menas en mer övergripande verksamhet än länsstyrelsernas tillsyn och för att Boverket ska få den information som behövs av länsstyrelserna finns reglering i 14 § plan- och byggförordningen (1987:383).¹⁰⁴

Överklagande

Det finns en omfattande reglering av vilka beslut enligt PBL som kan överklagas genom laglighetsprövning eller förvaltningsbesvär till ett antal olika instanser. Formerna för överprövning enligt PBL ses för närvarande över av den parlamentariska PBL-kommittén¹⁰⁵ som ska redovisa sitt slutbetänkande senast den 31 december 2004.

Vi har valt att här endast behandla formerna för överprövning av de enligt vår mening centrala slutprestationerna i form av byggnadsnämndens beslut om bygglov, marklov och rivningslov. Dessa kan överklagas genom förvaltningsbesvär och vanligen är länsstyrelsen första besvärinstans.

Det samma gäller för beslut om att anta, upphäva eller ändra detaljplaner, områdesbestämmelser och fastighetsplaner samt beslut om påföljder och ingripanden och om uttag av avgifter. Vissa av länsstyrelsens beslut får enligt 4 § överklagas hos regeringen medan andra får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Rätt att överklaga har den som beslutet angår, dvs. i princip berörda sakägare (fastighetsägare och -innehavare, bostadsrättsinnehavare, hyresgäster och boende samt hyresgästorganisationer).¹⁰⁶

Länsstyrelserna ska enligt 12 kap. pröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om det kan befaras att beslutet innebär att riksintressen enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodosätts, att regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt, att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte iakttagits

¹⁰⁴ Karnov 2002/2003, band 1, s. 966.

¹⁰⁵ Kommittén för översyn av plan- och bygglagstiftningen (M 2002:05), dir. 2002:97.

¹⁰⁶ Karnov 2002/2003, band 1, s. 1010.

och liknande förhållanden. Om något av detta föreligger ska länsstyrelsen upphäva kommunens beslut.

Länsstyrelserna ska också under utställningstiden avge ett granskningsyttrande över kommunens förslag till översiktsplan. I kommunfullmäktiges beslut om översiktsplanen ska det framgå i vilka avseenden som länsstyrelsen haft invändningar. Det sker dock ingen statlig fastställelse av översiktsplanen. Om kommunen beslutar om att anta översiktsplanen mot länsstyrelsens invändningar så ankommer det på länsstyrelsen att pröva lämpligheten i kommande kommunala beslut om detaljplaner, områdesbestämmelser och lov av olika slag.¹⁰⁷

Kommunen har alltså möjlighet och handlingsfrihet att besluta om översiktsplan utan att beakta statens intressen, men det kan få till följd att kommunens senare beslut om planer och lov kan upphävas av länsstyrelsen.

Regeringen har nyligen föreslagit att överklagade ärenden om marklov, bygglov och rivningslov m.m. ska avgöras av de allmänna förvaltningsdomstolarna istället för ytterst av regeringen. Avsikten är dels att regeringen inte ska pröva förvaltningsärenden annat än när behoven av politisk styrning inte kan tillgodoses i normgivningen, dels att undanröja blandade mål som i dag prövas av både regeringen och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Riksdagen ställde sig bakom regeringens förslag.¹⁰⁸

Finansiering

Det finns betydande svårigheter med att få fram siffror över hur plan- och byggområdet finansieras i kommunerna och hur balansen mellan skatte- och avgiftsfinansiering är. Vårt antagande är detta varierar mycket mellan kommunerna. En gissning är att en stor del av kommunernas arbete med att utarbeta, anta, ändra eller upphäva planer finansieras med skattemedel medan verksamheter som genomförs därutöver kan och ska finansieras med avgifter.

Exempel på sådan verksamhet är, som vi ser det, byggnadsnämndernas prövning av ansökningar om bygglov, marklov och rivningslov. Som framgår ovan får byggnadsnämnden ta ut avgifter för att täcka sina egna kostnader för sådan verksamhet, enligt självkostnadsprincipen. Det är dock, som Svenska Kommunförbundet konstaterar, inte helt enkelt att definiera vad som ingår i kommunens självkostnader.¹⁰⁹

Vi konstaterar också att staten inte fördelar några verksamhetsanknutna statsbidrag som specifikt är avsedda för kommuner inom plan- och byggområdet. Det finns däremot vissa verksamhetsanknutna statsbidrag som berör kommunen, exempelvis när det gäller räntebidrag, investeringsbidrag

¹⁰⁷ Karnov 2002/2003, band 1, s. 972, Marcusson (1992), s. 67.

¹⁰⁸ Prop. 2002/03:27, beslut i bet. 2002/03:BoU04, rskr. 120.

¹⁰⁹ Svenska Kommunförbundet (2003), s. 9.

för byggande av studentbostäder och tidigare bidrag för lokala investeringsprogram för ekologisk hållbarhet.¹¹⁰

Genom bestämmelser i 11 kap. får byggnadsnämnden ta ut avgifter för bl.a. ärenden angående lov, förhandsbesked, upprättande av nybyggnadskarta, ritningsgranskning, besiktning, eller andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder. Byggnadsnämnden får även ta ut en planavgift för att täcka kostnader för upprättande eller ändring av detaljplaner, områdesbestämmelser och fastighetsplaner. Grunderna för beräkning av avgifterna ska anges i en taxa som beslutas av kommunfullmäktige. Avgifterna tas ut av sökanden och får tas ut i förskott. Genom planavgiften kan kommunerna täcka sina kostnader för att upprätta planförslag och föra fram dem till antagande. Kostnadsuttaget genom avgifter ska grundas på självkostnadsprincipen och likställighetsprincipen.¹¹¹

EG-direktiv och internationalisering

Enligt EU:s ramdirektiv för vattenpolitik (dir. 2000/60/EG) ska medlemsstaterna organisera nationella vattenadministrationer. Dessa ska utgå från vattnets väg, och organiseras i avrinningsdistrikt, och dessa delas in i avrinningsområden och delavrinningsområden. Distrikten ska handhas av en distriktsmyndighet som har att fastställa hur vattenresursen ska hanteras i distriktet. För dessa avrinningsdistrikt ska åtgärdsprogram (enligt miljöbalken) upprättas.¹¹²

I lagrådsremissen om direktivet föreslår regeringen ändringar av reglerna om åtgärdsprogram i 5 kap. miljöbalken för att öka allmänhetens möjligheter att påverka programmets innehåll och för att tydliggöra myndigheternas och kommunernas ansvar för att programmen fullföljs. Eftersom ramdirektivet kräver delvis andra miljökvalitetsnormer föreslår regeringen också att beskrivningarna av miljökvalitetsnormer i 5 kap. miljöbalken kompletteras. Detta bedöms även underlätta genomförandet av andra direktiv. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 22 december 2003.¹¹³

Vår bedömning är att statens styrning inte är särskilt omfattande när det gäller tillsynen. Det finns inte heller någon rättspraxis som medför en hård styrning. Finansieringen är inte heller hårt styrd. Däremot kan staten (länsstyrelserna) upphäva kommunala beslut under vissa förutsättningar. Graden av övrig styrning är både *hög* och *låg*, vilket sammantaget ger *medelnivå*.

¹¹⁰ Statskontoret (2003:5), s. 44, 51.

¹¹¹ Karnov 2002/2003, band 1, s. 1008.

¹¹² Svenska Kommunförbundet, www.svekom.se, Karnov Uppdatering III 2003, www.thomsonfakta.se.

¹¹³ Lagrådsremiss (maj 2003). Svenska Kommunförbundet konstaterar att direktivet i hög grad berör kommunerna som ansvariga för mark- och vattenanvändning, i kommunernas ansvar för fysisk planering enligt plan- och bygglagen, som tillsynsmyndighet för det lokala miljöarbetet och som ansvarig för dricksvattenproduktion och avloppsrening. I en artikel i Kommunaktuellt (2003-09-18) uttrycker kommunala företrädare oro för att direktivet försvagar det kommunala planmonopolet.

Bilaga 6: Aktuella frågor i övriga nordiska länder

Enligt vårt uppdrag ska vi göra vissa utblickar mot system i de övriga nordiska länderna. För närvarande pågår diskussioner i Norge, Danmark och Finland om relationerna mellan stat och kommuner. Det finns därmed stora likheter med Sverige och det är därför värdefullt att kort återge vad som är på gång i de övriga nordiska länderna.

Underlaget i bilagan kommer i huvudsak från hemsidor om offentlig förvaltning i respektive land men också från Statskontorets rapport om kommundsystem i Europa.¹¹⁴

Norge

Norge är indelat i 435 kommuner och 19 fylkeskommuner (regional nivå). Över hälften av kommunerna har 5 000 invånare, 12 har över 50 000 invånare. Kommunerna och fylkeskommunerna står för ca 60 procent av den offentliga tjänsteproduktionen. Kommunerna har ansvar för bl.a. barnomsorg, socialtjänst, grundskola och äldreomsorg. Fylkeskommunen ansvarar för sjukhusvård, vidareutbildning, näringslivsutveckling samt kollektivtrafik.

Det pågår ett arbete med att modernisera den offentliga sektorn och särskilt kommunsektorn, har hög prioritet. Det man eftersträvar är ökad demokrati, minskad byråkrati, effektivitet, en bättre arbetssituation för de offentliganställda samt att brukarna får likvärdiga tjänster av god kvalitet och som är individuellt anpassade.

Kravet om *likvärdiga* tjänster oavsett var man bor, har varit centralt sedan efterkrigstiden. Förhållandet mellan likhetsidealet och lokalt självstyre kan vara problematiskt. Vikten av lokalt självstyre kommer till stor del av den motivation systemet ger invånarna att påverka utformningen av tjänsten. Detta motiverar i sin tur att kommunerna bör en central roll i välfärdsystemet (norska kommunförbundet).

Regeringen menar att vägen till en kostnadseffektiv kommunsektor går via delegering och decentralisering av ansvar. Statens uppgift är att ge ramar för kommunernas verksamhet och stöd för utvecklingsarbeten. Kommunens uppgift är att själv göra prioriteringar och finna lösningar på lokala moderniseringsbehov. Denna ansvarsfördelning ger bästa balans mellan brukarnas önsknings och de nationalekonomiska resurserna.

Samverkan och sammanslagningar

Dagens kommunstruktur är inte den mest optimalt anpassade efter brukarnas behov. Lösningen är: interkommunalt samarbete och sammanslutningar

¹¹⁴ Norge, www.norge.no, Finland, www.suomi.fi/svenska, Danmark, www.danmark.dk, danska Indenrigs- og Sundhedsministeriet, www.im.dk, Statskontoret (2002:22) samt Lidström (2003).

2003-10-13

mellan kommuner. Kommunen bör dock själv välja den lösning som är bäst – det viktiga är att varje kommun utgår från att säkra så att invånarna får bästa möjliga tjänsteutbud. Dock vill regeringen kunna kräva att en kommun med årliga budgetunderskott ska överväga annan organisatorisk lösning för sin verksamhet.

För att kommunen ska kunna lösa de uppgifter invånarna kräver behövs tillräckligt med ekonomiska, organisatoriska och mänskliga resurser (kompetent arbetskraft). På kort sikt kan välfärdskommunen få större problem med arbetskraft än med ekonomin.

Fördel med en större kommun är att den kan dra ekonomiska fördelar. Ju fler invånare som kan dela på kostnaden, ju lägre kostnad (skalekonomi). Ekonomiska fördelar med en stor kommun borde i synnerhet gälla administrationskostnaden.

Finland

Sedan 1997 har antalet kommuner minskat från 452 till 448. Den största kommunen är Helsingfors med ca 500 000 invånare och den minsta kommunen har ca 200.

Kommunens uppgift är viktiga bastjänster såsom utbildning (grund- och gymnasieskola, yrkesläroanstalter), social- och hälsovård, kultur och bibliotek samt underhåll av teknisk infrastruktur. Kommunen ansvarar även för barn- och äldreomsorg, primärvård, specialiserad vård och tandvård, byggande, energi, miljöskydd, näringsliv och sysselsättning.

Serviceproduktionen styrs i hög grad av lagstiftning men också av grundlagstiftningens principer om kvalitet, jämlikhet och *enhetlighet*.

Samverkan

Många tjänster, sjukhus, läroanstalter och yrkeshögskolor, produceras i samarbete med andra kommuner (samkommuner). Tre fjärdedelar av samkommunernas uppgift föränleds av hälso- och sjukvårdstjänster. Det finns närmare 250 samkommuner som är ett *permanent* samarbete mellan kommunerna. Ett 20-tal sammanslagningar på olika nivåer är under pågående. Målet för strukturomläggningarna är att säkra kommunernas livskraft och funktion och att genom frivilliga lösningar kunna trygga servicen för invånarna.

En annan lösning för små kommuner är att inrätta gemensamma tjänster. För ett gemensamt utgiftsområde kan man också bilda en gemensam nämnd med underställd organisation. Det förekommer även att kommuner bildar gemensamma bolag som avfallsbolag, företagservicebolag och turistbolag. Bolagen kan också ha privata ägare, så kommunalt och privat kapital förenas i olika projekt.

Överenskommelser om skötsel av gemensamma uppgifter ingår allt oftare utan att en ny organisation bildas. Avtalsbaserat samarbete är vanligt inom bl.a. avfallshanteringen, räddningsväsendet, byggnadsinspektionerna och bildningsväsendet. Kommunen kan också köpa tjänster av en annan kommun eller ett privat företag.

Danmark

Danmark är i dag indelat i 275 kommuner och 13 amter (motsvarande lands-ting) samt Bornholms regionkommun. Köpenhamns och Frederiksbergs kommuner samt Bornholms regionkommun har samtidigt status som amter.

Kommunerna ansvarar bl.a. för folkskola, äldreomsorg, bibliotek, kultur- och fritidsverksamhet, väghållning, vatten och avfallshantering. Till skillnad från de svenska kommunerna ansvarar de danska kommunerna även för att betala ut pensioner och familjebidrag. Kommunalbestyrelsen är kommunernas högsta myndighet och den leds av borgmästaren, som vanligtvis är den ende heltidsanställda politikern.

Amterna ansvarar för frågor som kräver ett större befolkningsunderlag. Det gäller framför allt sjukhus och sjukvård men också daginstitutioner för barn, ungdomar och handikappade, miljöplanläggning och gymnasieutbildning. Amterna leds av ett folkvalt amtsråd som företräds av en amtsborgmästare.

I Danmark tillsattes en Strukturkommission under hösten 2002. Kommissionen ska bl.a. värdera vilka geografiska och befolkningsmässiga kriterier som kan ligga till grund för den framtida indelningen i kommuner och amter. Kommissionen ska också värdera för- och nackdelar med olika modeller för en förändrad uppgiftsfördelning mellan stat, amter och kommuner samt en värdering av för- och nackdelar med att minska antalet förvaltningsnivåer med direktvald ledning från tre till två. Strukturkommissionen ska redovisa sitt arbete senast den 31 december 2003 i syfte att förslagen ska kunna genomföras fr.o.m. januari 2005.