

DEMOKRATINS SVÄNGRUM

LOKALPOLITIKENS ROLL I DEN SPECIALREGLERADE VERKSAMHETEN

Mats Bengtsson & David Karlsson

Förvaltningshögskolans rapportserie nr124

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet 2012

Demokratins svängrum. Lokalpolitikens roll i den specialreglerade verksamheten.

Mats Bengtsson och David Karlsson

Första upplagan

Första tryckningen

©2012

Tryckning

ISSN

Författarna & Sveriges Kommuner och Landsting

Kompendiet

1401-7199



Innehåll

Inledning	1
Varför demokrati?	4
Kan alla politiska beslut fattas demokratiskt?	6
Demokrati vs. effektivitet och professionalism	8
Demokratis mekanismer	9
Nämndpolitik	14
Politiska konflikter i sektorsnämnder	17
Statens syn på demokrati och kommunernas roll inom specialreglerade områden	20
Ett historiskt perspektiv	21
<i>Socialpolitik och byggnadslagstiftning</i>	22
<i>De kommunala nykterhetsnämnderna – ett historiskt exempel</i>	24
Motiv för ansvarsfördelningen mellan stat och kommun under senare år	30
<i>Skolan</i>	31
<i>Vård och omsorg: socialtjänstlagen</i>	44
<i>Vård och omsorg: LVU och LVM</i>	49
<i>Miljö: tillsyn och strandskydd</i>	55
Konklusioner: statens syn på kommunalisering inom specialreglerade områden.....	72
Specialreglering och graden av statlig styrning	78
Förstatligande – ett förvaltningspolitiskt alternativ?.....	86
Är tjänstemannastyre ett alternativ?.....	89
Sammanfattning och slutsatser: Demokratins svängrum	94
Referenser	102

Inledning

En stor del av kommunernas verksamhet är speciallagsreglerad, det vill säga staten har bestämt vad kommunerna ska göra, och i många fall också hur de ska göra det. Ibland är de lagar som styr verksamheten mycket detaljerade vilket begränsar kommunernas möjligheter att påverka verksamhetens innehåll och form. I vissa fall kan det vara frestande att beskriva specialreglerad verksamhet som en regeltillämpande del av den statliga byråkratin snarare än en verksamhet som styrs av lokala politiker inom ramen för det kommunala självstyret. Och ju större betoning som läggs vid regeltillämpning, desto större inflytande får tjänstemän och experter över verksamheten på bekostnad av de lokala politiker som formellt ansvarar för att styra verksamheten.

Det är mot denna bakgrund mycket relevant att fråga sig vilken funktion politiken och de kommunala demokratiska institutionerna har när det politiska handlingsutrymmet är begränsat av speciallagstiftning. Skulle verksamheten kanske fungera bättre om den lydde direkt under statliga myndigheter? Och om inte, vilka är argumenten för att bibehålla ett system med politiska beslutsfattare inom verksamhetsområden där handlingsutrymmet är kringskuret?

Syftet med denna rapport är att reda ut huruvida det finns utrymme för demokrati och lokal politik inom de specialreglerade verksamhetsområdena. En del av svaret blir empiriskt grundat i den

meningen att vi undersöker vilka argument som har använts för att decentralisera offentlig verksamhet inom det specialreglerade området. Empirisk är också diskussionen kring hur stort handlingsutrymmet egentligen är och i vilken mån politiska konflikter förekommer inom olika verksamhetssektorer. Men vi kommer att börja och sluta denna rapport med normativa diskussioner om vari värdet av demokratiska institutioner ligger och i vilken grad dessa värden är aktuella även inom den specialreglerade verksamheten.

Vi inleder vår studie med att diskutera vilken funktion demokratin har i politiskt beslutsfattande. Eftersom det politiska styret av det specialreglerade området i hög grad ombesörjs av kommunala nämnder fokuserar vi på demokratiska mekanismer kopplade till förtroendevalda nämndledamöters arbete. Vi går därefter över till att undersöka vilka statsmakternas motiv har varit för att decentralisera verksamhet till kommunerna och därmed lägga dem under nämndernas kontroll. Vi gör några historiska nedslag och tar nykterhetsnämnderna som exempel på hur synen på nämndernas roll har förändrats över tid. Därefter gör vi en mer systematisk genomgång av förarbetena till nuvarande lagstiftning inom en rad specialreglerade områden: skolan, vård och omsorg enligt socialtjänstlagen samt LVU och LVM, tillsyn inom miljöområdet – särskilt strandskydd och djurskydd, samt livsmedelstillsyn. I två avsnitt diskuteras sedan om förstatligande eller tjänstemannastyre är tänkbara förvaltningspoli-

tiska alternativ. Vi avslutar rapporten med en sammanfattning och slutsatser, samt reflektioner kring våra resultat.

Mats Bengtsson och David Karlsson är verksamma som forskare och lärare vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet. Denna rapport skrivs på uppdrag av Sveriges Kommuner och Landsting med syftet att bidra till vidare diskussioner inom SKLs projekt "En moderniserad kommunalrätt". Vi som författare står dock själva för alla slutsatser.

Varför demokrati?

För att närma sig frågan om politikens och de demokratiska institutionernas roll i specialreglerad verksamhet måste vi först säga något om politikens och demokratins roll generellt. Vad är politik och varför behöver vi demokratiska processer för att avgöra politiska frågor?

Politik kallar vi de frågor som rör hur vi hanterar intressekonflikter i samhället, hur gemensamma tillgångar ska användas och hur resurser och pålagor ska fördelas mellan samhällets medlemmar. Det är svårt, eller omöjligt, att hitta lösningar på sådana konflikter som alla samhällsmedlemmar kan acceptera. Inte desto mindre är människan en samhällsvarelse som behöver hitta ett sätt att leva i fredlig samvaro med en större gemenskap. Därför måste politiska beslut fattas och bindande regler skapas som förhindrar att konflikter mellan individer och grupper ständigt förpestar vår tillvaro. Och konstruktivt samarbete leder i många fall till ett bättre samhälle för de många. Men eftersom politiska regleringar nästan definitionsmässigt gynnar somliga och missgynnar andra kan man inte utan vidare förvänta sig att sådana regler kommer att följas av alla medborgare.

Två strategier kan användas för att åstadkomma regelefterlevnad: disciplinering och legitimering. Genom disciplinering kan man se till att medborgare följer beslut genom att använda sanktioner – den som inte följer regler bestraffas. Om disciplinering vore det enda sättet att åstadkomma regelefterlevnad skulle samhället blir

våldsamt och otryggt. Den offentliga förvaltningen skulle bli en repressiv organisation.

En mycket fredligare strategi går via legitimering. Denna strategi bygger på att människor kan acceptera att följa spelregler även om de missgynnar dem själva i enskilda fall, om de inser att spelreglerna generellt är rättvisa. I praktiken innebär det att medborgare följer beslut och regler som de ogillar inte för att de måste utan därför att de anser att besluten har fattats på ett rimligt sätt. I Sverige liksom i de flesta andra länder råder bred konsensus om att det är demokrati och demokratiska processer som skänker legitimitet åt politiska beslut. I idealfallet betyder det att inget politiskt beslut fattas utan att de medborgare som berörs har haft möjlighet att påverka det, eller åtminstone ges möjligheten att överpröva det vid nästa val. I demokratiska processer är tanken att alla medborgares inflytande är jämnt fördelat. Även om utfallet av demokratiska processer inte alltid blir lyckat i praktisk eller moralisk mening så har i alla fall alla medborgare fått chansen att påverka, och ingen har haft större chans att påverka någon annan.

Ur legitimeringssynpunkt är därför en ideal situation när alla politiska beslut underställs demokratiska processer. Varje politiskt beslut som fattas utan att demokratisk legitimering är ett misslyckande som riskerar att erodera det politiska systemets legitimitet.

Kan alla politiska beslut fattas demokratiskt?

Nej, alla politiska beslut kan inte underställas demokratiska processer. Många politiska lösningar får sin slutliga utformning först i sista ledet av sitt verkställande. Utfallet av sådan politik handlar om vem som får eller inte får ett tillstånd, hur stort ett bidrag blir, om en ansökan kan accepteras, om ett undantag kan beviljas, etc. Alla sådana beslut är bindande för de inblandade och ibland av stor betydelse för de berördas välfärd och ekonomiska intressen. Det normala är att politikområden av denna typ regleras av statlig lagstiftning som kan vara mycket detaljerad. Men när reglerna ska tillämpas fattas beslut efter en handläggningsprocess där olika värden har sammanvägts, bedömningar i gråzoner har avgjorts efter prioriteringar mellan alternativa lösningar. Det vill säga att politiska avgöranden finns med även i detta skede av processen, trots att de som beslutar i frågor av denna typ nästan alltid är tjänstemän långt ner i den offentliga sektorns hierarki (Lipsky 1980).

Det är inte realistiskt att alla beslut som innehåller en politisk komponent fattas genom demokratiska processer. Antalet ärenden är för många och tiden är för knapp. Och även om tid funnes så går det inte att engagera medborgare och förtroendevalda i den omfattning som skulle behövas för att behandla alla detaljbeslut. Av nödvändighet måste därför en del av de beslut som har politiska komponenter fattas på tjänstemannanivå, av personer som inte är demokratiskt valda och som därmed inte står till svars inför medborgarna. Mål-

sättningen får istället bli att så många politiska beslut som möjligt underställs demokratiska processer, i synnerhet beslut av stor vikt för många medborgare. Ett ytterligare mål är att de tjänstemän som i praktiken fattar politiska beslut i sin tur styrs och övervakas av medborgare och förtroendevalda. Det lokala självstyret är här en del av lösningen.

I en alternativ värld till den vi har idag skulle hela den svenska offentliga sektorn ligga direkt under statlig kontroll. Svenska folket har högt förtroende för riksdag och regeringen – högre än för kommunpolitiker (Holmberg & Weibull 2011) – och de beslut som fattas av nationella institutioner har därmed en mycket hög demokratisk legitimitet. Men de förtroendevalda på nationell nivå är få och en mycket stor del av de politiska avgörandena skulle i praktiken behöva delegeras till tjänstemän. Förbudet mot ministerstyre i den svenska regeringsformen säkerställer dessutom att statliga politiker inte får styra hur myndigheter agerar i enskilda fall. Men tack vare systemet med lokalt självstyre finns tiotusentals lokalt och regionalt förtroendevalda som deltar i det politiska beslutsfattandet och som övervakar förvaltningens verksamhet.

Den närhet mellan politiker och tjänstemän som finns på lokal nivå i det politiska systemet är viktig för att säkerställa att det är de demokratiskt fattade besluten som får genomslag då tjänstemännen implementerar regelverket, oavsett om detta är specialreglerat eller inte. Närheten mellan politik och profession är som störst just på

lokal nivå, och det har visats att denna närhet främjar tjänstemännens politiska följsamhet (Bengtsson 2012) samt att riskerna för olika former av korrupt beteende är mindre i sådana politiska system där tjänstemän och politiker regelbundet interagerar med varandra (Andersson & Bergman 2009). Kvaliteten på tjänstemäns arbete står i dessa avseenden i relation till avståndet till de politiker vars beslut de har att genomföra: ju större avståndet är, desto svårare är det för politikerna att styra och desto svårare är det för tjänstemännen att agera politiskt följsamt, särskilt när styrningen upplevs som bristfällig eller otillräcklig.

Demokrati vs. effektivitet och professionalism

Den offentliga sektorns effektivitet avgörs av hur väl verksamheterna med sina begränsade resurser lyckas realisera sina mål. Eftersom dessa mål rör hur våra gemensamma tillgångar skall användas och distribueras är de per definition politiska, och i ett folkstyrt politiskt system fastställs mål genom demokratiska processer. I den allmänna debatten om det lokala självstyret tas det ofta för givet att det existerar en konflikt mellan demokrati och effektivitet (jfr. Siverbo et al. 2007). Om man lägger stor kraft på att fatta beslut genom ambitiösa och omfattande demokratiska processer antas detta av vissa skada förutsättningarna att bedriva effektiv verksamhet. Lösningen på problemet blir då att flytta beslut från politiska och demokratiska processer till icke-politiska aktörer, som experter, jurister eller priva-

ta entreprenörer, vars kunskaper, opartiskhet och driftighet kan förväntas öka verksamhetens effektivitet.

Men i en grundläggande mening bygger en sådan förståelse av konflikten mellan demokrati och effektivitet på ett missförstånd. Demokrati är politikens enda legitimitetskälla. Verksamhetens effektivitet är i det sammanhanget ett instrumentellt värde i relation till de politiska mål som formuleras i de demokratiska processerna. Om utrymmet för demokratin beskärs så att de politiska mål som formuleras till slut inte står i samklang med folkviljan, ja då spelar det ingen roll hur energiskt och till hur låg kostnad förvaltningen arbetar för att uppnå dessa mål. Verksamheten blir ändå per definition ineffektiv.

Därmed inte sagt att relationen mellan demokrati och effektivitet är oproblematiske. Men problemet ligger inte i att verksamhets-effektivitet är ett värde som kan uppväga brister i demokratin, utan i huruvida de demokratiska processerna i sig kan bedrivas mer eller mindre effektivt (Karlsson 2010).

Demokratins mekanismer

För att kunna svara på om det finns plats för demokrati inom specialreglerade verksamheter måste vi först reda ut vad som krävs för att demokratins mekanismer ska fungera. Demokratiska processer kan ta många former, och detta är inte platsen för att diskutera vilka alla dessa former är och vilka av dem som är att föredra framför andra. Istället kommer vi att avgränsa oss till den form av demokrati som är

formellt institutionaliserad i svenska kommuner: partibaserad valdemokrati med direkt och indirekt valda politiker. När det gäller den exekutiva sidan av politiken, det vill säga den politiska styrningen av förvaltningen i kommunerna, kan vi avgränsa oss ännu mer. Demokratien ligger här i händerna på indirekt valda partipolitiska ledamöter i nämnder och styrelser. Och inom denna form av demokrati kan man urskilja två huvudtyper av demokratiska mekanismer:

Den första av dessa mekanismer bygger på *partikonkurrens och ansvarsutkrävande* vid val. Kandidater och partier har olika uppfattningar om vilken politik som bör föras, både principiellt och i sak. I val indikerar medborgarna vilken politik de önskar och valvinnare ges ansvar att styra medan valförlorare hänvisas till en tid i opposition. Vid påföljande val står de styrande till svars inför väljarna och om väljarna är missnöjda kan de rösta på oppositionen. För att detta system ska fungera krävs att kandidater och partier tydligt deklarerar sina politiska ståndpunkter i valrörelsen och att det finns tillräckligt många partier och politiska linjer att välja mellan för att mångfalden i väljaropinionen ska kunna speglas i de valda församlingarna. Under mellanvalsperioden krävs att de förtroendevalda följer de politiska riktlinjer som man förutskickat inför valet. En livaktig och offentlig debatt hjälper väljarna att se de politiska vägvalen. En transparent beslutsprocess är därför en förutsättning för att väljarna ska kunna avgöra vilka av de förtroendevalda som är ansvariga för vilka politiska beslut.

Den andra demokratiska mekanismen som är relevant i nämndpolitiken bygger på *lekmannamedverkan och (direkt eller indirekt) medborgerlig insyn* (jfr Andersson 1973). Denna form av folkstyre är svagare än konkurrensdemokratien när det gäller medborgarnas möjlighet att styra politiska beslut i olika riktningar. Istället handlar lekmannamedverkan om att övervaka de byråkratiska beslutsprocesserna och förhindra maktmissbruk och korruption. Dessutom kan lekmän bidra med erfarenheter, insikter och lokalkännedom och på det viset komplettera beslutsprocessen med kunskaper som de professionella tjänstemännen inte alltid besitter. För förtroendevalda är ett av uppdragen att utgöra en informationskanal mellan medborgare och kommunen. Förtroendevalda kan förmedla synpunkter från medborgarna till förvaltningen, men de kan också förmedla till medborgarna vilka beslut som fattas och hur verksamheten bedrivs. De förtroendevalda är medborgarnas ögon och öron i förvaltningen, och de ersätter direkt medverkan av alla berörda medborgare i alla pågående beslutsprocesser.

Liksom i konkurrensdemokratien finns även i lekmannastyret ett inslag av ansvarsutkrävande. Förtroendevalda som vet att partikamrater och medborgare kommer att ta ställning till den politik som genomförs i kommunen torde undvika att fatta beslut som står i strid med medborgarnas önskemål inom ramen för det handlingsutrymme som de har. Det kan handla till exempel handla om försiktigt-

het inför riskfyllda alternativ eller prioriteringar när alla de krav som formellt sett måste uppfyllas av praktiska skäl inte kan uppfyllas.

En ytterligare aspekt av lekmannamedverkan i betydelsen övervakning av olika verksamheter är att den indirekt kan stärka de förtroendevaldas kompetens. Deltagande i övervakande processer ökar de förtroendevaldas kunskap om hur verksamheten fungerar i praktiken, vilket är dem till stor hjälp när de formulerar politiska mål och handlingsplaner på en mer övergripande nivå. Redan från början motiverades lekmannasystemet som en medborgarskola där kunskapen om hur lokalsamhällets styrdes spreds i vidare led (Mill 1862). I upprepade utredningar under 1900-talet betonades "medborgarforstran" som ett viktigt argument för lokal självstyrelse. Tanken är närmast att insikterna i samhällsproblemen och förståelse för behov och intressen, känsla av gemensamt ansvar etc. som bibringas de politiskt aktiva sedan spreds genom deras förmedling till bredare befolkningsskikt (Andersson 1973). För att lekmanastyrets mekanismer ska fungera krävs dock att de förtroendevalda ges tillträde och insyn i förvaltningens alla verksamheter, och att de ges möjlighet att fatta de avgörande besluten. De förtroendevalda bör i så hög utsträckning som möjligt engagera sig i medborgardialog för att på ett bra sätt kunna fungera som företrädare och spridare av erfarenheter och synpunkter. Om beslut fattas utan att förtroendevalda känner till det, eller om de förtroendevalda är så få att de inte har

möjlighet att följa de beslutsprocesser som pågår, ja då upphör lekmannastyrets demokratiska funktion.

Nämndpolitik

Den kommunala förvaltningen lyder under nämnder. Den allra största delen av de förtroendevalda i Sverige är indirekt valda nämndpolitiker vars huvudsakliga uppgift är att styra förvaltningens arbete. I jämförelse med andra länder i Europa är det traditionella svenska systemet exceptionellt. På de flesta andra håll är den politiska exekutiven, det vill säga de politiker som ägnar sig åt att styra förvaltningens verksamhet och förverkliga de mål som den beslutande församlingen har satt upp, en mycket liten skara. De flesta lokalt förtroendevalda i andra länder är direktvalda medlemmar av fullmäktige. Under senare år har antalet nämnder i Sveriges kommuner dock kraftigt minskat, och ett växande antal kommuner har valt att helt avskaffa nämnder utöver kommunstyrelsen och, i förekommande fall, infört en så kallad myndighetsnämnd. Istället inrättar man beredningar under fullmäktige för att ersätta nämndernas beredande funktion och utskott under styrelsen för att möjliggöra detta organs möjligheter att ta över nämndernas exekutiva roll (Karlsson, Rommel, & Svensson 2009). I de allra flesta kommuner är det dock fortsatt så att den kommunala verksamheten, både den specialreglerade och verksamhet under allmänkompetensen, styrs av sektorsnämnder.

Under de senaste decennierna har svensk kommunalpolitik blivit mer lik den nationella politiken i så måtto att partiernas roll

har blivit tydligare, de partipolitiska konflikterna har växt och de parlamentariska inslagen har stärkts. Det är nu mycket tydligare än förr vilka partier som ingår i den styrande koalitionen och vilka som tillhör oppositionen (Gilljam, Karlsson, & Sundell 2010a). Förutsättningarna för att partikonkurrens som demokratisk mekanism ska fungera på kommunal nivå har därmed förbättrats.

I sektorsnämnderna märks denna utveckling inte lika tydligt som i fullmäktige och i kommunstyrelsen. I nämnder är det fortfarande vanligt att man lägger partikonkurrensen åt sidan och istället förlitar sig på de traditionella formerna för lekmannastyre. Och detta gäller oavsett om sektorn i fråga är specialreglerad eller faller under allmänkompetensen. Ett exempel på det senare är den kommunala kulturpolitiken. I avhandlingen *En chimär av endräkt Ideologiska dimensioner i kommunal kulturpolitik* studerades förtroendevalda i de nämnder som ansvarar för kulturen i Sveriges kommuner (Karlsson 2003). Resultaten i denna studie var paradoxala: Å ena sidan uppvisade Sveriges kommunala kulturpolitiker en mycket stor åsiktsvidd i kulturpolitiska frågor. Det finns knappast en kulturpolitiker som har exakt samma uppfattningar i kulturpolitiska frågor som en annan. Oenigheten gäller ideologiska frågor om vad som är god och dålig konst och kultur, vem som bäst kan avgöra vad som är bra kultur, vilka typer av kultur – om några – som kommunen bör satsa på, vilka grupper kulturkonsumtion som särskilt bör stödjas, etc. Å andra sidan är denna mångfald av politiska åsikter dold för

kulturpolitikerna själva. De uppfattar sig överlag var helt överens med sina nämndkollegor från andra partier och vittnar om en mycket låg grad av partikonkurrens inom kulturpolitikens område. Att den politiska oenigheten mellan kandidater och partier inte får möjlighet att manifesteras sig i offentlig debatt och i de politiska organens inre arbete är ett demokratiskt problem. Utan konflikter och debatt kan inte väljarna identifiera vilka de politiska vägvalen är, vilka kandidater och partier som står för olika alternativ och därmed inte heller styra politiken genom val och ansvarsutkrävande. Att den politiska enigheten i nämnderna i mycket är en illusion spelar ingen roll för konkurrensdemokratins mekanismer.

Resultaten från denna studie och andra (Vabo 2002; Karlsson, Rommel, & Svensson 2009) vittnar även om ett annat fenomen som uppstår när verksamheten styrs av sektorsnämnder. Istället för partipolitiska konflikter skapas istället nya konfliktlinjer mellan nämnden och styrelsen. Nämndpolitiker, oavsett parti, tar parti för den verksamhet de styr och ställer krav om ökade ekonomiska resurser i relation till andra verksamheter. En del har identifierat dessa så kallade sektorspartier som ett politiskt problem, som förhindrar kommunens ledning att verka för hela kommunens bästa. Fenomenet har också varit ett av motiven bakom reformvågen att avskaffa sektorsnämnder under senare år. Men nämndpolitiker med starka kopplingar till olika verksamhetssektorer kan också ses som kunniga och engagerade talespersoner för olika delar av den kommunala

verksamheten. Och när antalet nämnder och nämndpolitiker blir färre, och när förvaltningar inte längre står direkt under en sektorsnämnds kontroll, är risken stor att väsentliga kommunala verksamhetsområden faller utanför de förtroendevaldas radar.

Politiska konflikter i sektorsnämnder

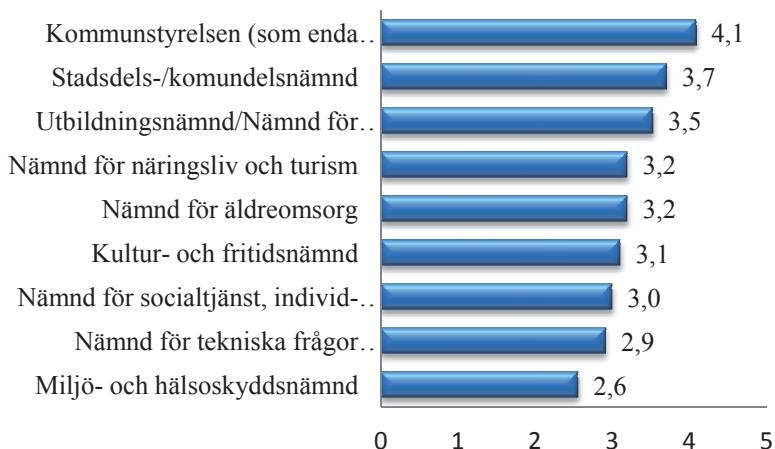
Kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningen är en enkätundersökning som riktades till samtliga ledamöter i Sveriges fullmäktige församlingar på lokal och regional nivå 2008-2009 (Gilljam, Karlsson, & Sundell 2010b). Hela 66 procent av ledamöterna uppgav att de hade uppdrag i facknämnder vid sidan av uppdrag i fullmäktige och, i förekommande fall, kommunstyrelse och kommunala bolag. I undersökningen ställdes frågor om hur kommunpolitikerna upplever den partipolitiska konfliktnivån i kommunen. En fråga gällde hur man upplevde konfliktnivån generellt, och en fråga gällde specifikt konfliktnivån i den nämnd där man själv var verksam. Genom att jämföra svaren mellan fullmäktigeledamöter som har olika typer av nämnduppdrag kan man bilda sig en uppfattning om i vilka typer av nämnder som de partipolitiska konflikterna är som störst.

Den första slutsatsen man kan dra av undersökningen är att det finns ett starkt samband mellan hur man bedömer konfliktnivån i kommunen som helhet och i den egna nämnden. Är konfliktnivån hög generellt är den också relativt sett högre i nämnden. Men det är också helt klart så att kommunpolitikerna bedömer konfliktnivån

som högre i kommunen som helhet (4,7 på en skala från 0 till 10) jämfört med konfliktnivån i nämnden (3,3).

Partipolitiska konflikter i olika typer av nämnder

(medelvärde 0-10)



Kommentar: Resultaten bygger på hur kommunfullmäktigeledamöter med olika typer av nämnduppdrag har svarat på frågan "Hur skulle du vilja beskriva det politiska arbetet i den nämnd/de nämnder du sitter med i? Kännetecknas arbetet i huvudsak av samförstånd eller i huvudsak av partipolitiska konflikter?" Svaren angavs på en skala från 0 (I huvudsak samförstånd) till 10 (I huvudsak av partipolitiska konflikter). En fullmäktigeledamot kan sitta med i flera nämnder, och en nämnd kan ha flera ansvarsområden. Svaren från en ledamot i en miljönämnd som också är ersättare i en kulturnämnd finns med i båda staplarna. Även svaren från en ledamot som sitter med i endast en nämnd, till exempel en kultur- och utbildningsnämnd, ingår i två staplar. Undantaget är stapeln för kommunstyrelsen, där endast de ledamöter ingår som inte har uppdrag i andra typer av nämnder. Totalt ingår svar från cirka 6 300 ledamöter. Källa: Kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningen (Gilljam, Karlsson & Sundell 2010b).

I figuren ovan redovisas hur hög konfliktnivån är i olika typer av sektorsnämnder. Det visar sig, föga förvånande, att konfliktnivån är som högst i kommunstyrelser, följt av kommun-/stadsdelsnämnder. Båda dessa organ är ansvariga för sektorsövergripande frågor och stadsdelspolitiker förekommer oftast i de större städerna där konfliktnivån i allmänhet är större (Karlsson 2007). Nämnder med ansvar för utbildning och barnomsorg är de av de traditionella sektorsnämnderna där konfliktnivån är som högst, medan konflikterna är något lägre i nämnder ansvariga för näringsliv och turism, äldreomsorg och kultur och fritid. Nämnderna med den lägsta konfliktnivån är socialnämnder, tekniska nämnder och – allra lägst – miljö- och hälsoskyddsnämnder. Dessa tre typer av nämnder ansvarar för verksamhet som i hög grad befinner sig inom det specialreglerade området, och som har särskilt detaljerade regler inom detta område.

Att konfliktnivån är lägre i nämnder ansvariga för specialreglerade områden kommer knappast som en överraskning. Handlingsutrymmet i dessa nämnder är ofta mindre, och vägvalen är inte partipolitiserade. Den demokratiska logiken i dessa typer av organ faller i högre grad under lekmannastyre än konkurrensdemokrati. Men vi kan också notera att resultaten visar att det finns partipolitiska konflikter i alla sektorer, och att skillnaderna mellan dem inte är så stora. Även om partipolitiska konflikter är svagare inom det specialreglerade området så är det knappast en väsensskild verksamhet jämfört med andra sektorer.

Statens syn på demokrati och kommunernas roll inom specialreglerade områden

Vilka är då motiven bakom att så stora delar av ansvaret för genomförandet av offentliga tjänster har lagts på kommunerna, och därmed under självstyrets ram, men samtidigt reglerats så hårt av staten att självstyrets handlingsutrymme begränsats? Den principiella frågan ligger här nära den normativa diskussion som rör självstyrets omfattning generellt. Lokalt självstyre och nationell styrning inbegriper olika värden. Där det statliga perspektivet borgar för nationell likvärdighet och likabehandling i hela riket bidrar lokalt självstyre med lokal anpassning och variation. Hög grad av expertis på nationell nivå står mot hög grad av lokalkännedom i kommunerna. I valet mellan de två systemens värden har staten alltid försökt äta kakan och ha den kvar, det vill säga införa lokalt självstyre men samtidigt bibehålla statliga styrinstrument.

Det mest relevanta för diskussionen om politikens och demokratins roll inom de specialreglerade områdena i framtiden är givetvis var statsmakterna står idag. Samtidigt går det inte att förstå varför dagens situation har uppkommit utan att ta hänsyn till den historiska utvecklingen. Innan vi börjar analysera aktuella statliga policydokument kommer vi först att ge en kort historisk bakgrund.

Ett historiskt perspektiv

Redan i den långa diskussionen inför kommunreformen på 1860-talet dividerade debattörerna om den kommunala självstyrelsens värden och fördelarna och nackdelarna med att lägga verksamhetsansvar på statliga ämbetsmän eller på valda församlingar i kommunerna. Idéhistorikern Mats Andrén har identifierat Pehr Erik Bergfalk som en av det svenska kommunsystemets ideologiska fäder, och redan på 1830-talet argumenterade han för att självstyret och lokalt förtroendevalda skulle främja utveckling, vara mer legitimt och inte minst mer ekonomiskt effektivt än statlig förvaltning (Andrén 2007).

Under lång tid var dock de flesta svenska kommuner små och förvaltningarna därmed blygsamma. Det var på många håll de förtroendevalda själva som utgjorde förvaltningen. Det var först under mitten av förra seklet som den kommunala expansionen tog fart på allvar med stora välfärdsreformer och kommunsammanslagningar. När Kommunalindelningskommittén 1945 lade fram sina tankar om kommunernas framtid i "Den kommunala självstyrelsens kris" konstaterade man att kommunerna varit ett praktiskt och billigt lokalförvaltningssystem jämfört med staten. Genom att medborgarna själva utnyttjades i förvaltningen som förtroendevalda tillgodogjorde sig samhället till en ringa kostnad deras praktiska erfarenhet och deras stora kunskap om och intresse för den egna bygden. Man menade att kommunerna, utan större extra kostnader och med lokal anpassning stegvis hade kunnat ta hand om nya och vidgade upp-

gifter. Kommittén sammanfattade: "Vilka möjligheter till fri och sund utveckling ett sådant system innebär i jämförelse med ett uppifrån i detalj dikterat reglerat och kringskuret statsförvaltningssystem ligger i öppen dag" (SOU 1945:38, refererad och analyserad av Andersson 1973).

Under 1950- och 60-talen fanns möjligheten att ompröva det lämpliga i att lägga förvaltningsuppgifter under nämnders kontroll. I takt med att en kommunal förvaltning byggdes upp var det inte längre en fråga om att de förtroendevalda behövdes för att utföra själva förvaltningsuppgifterna. Det finns också exempel på att staten under denna tid övervägde frågan inom till exempel socialpolitiken och byggnadslagstiftningen.

Socialpolitik och byggnadslagstiftning

Redan före kommunernas inrättande var fattigvård en angelägenhet för den lokala gemenskapen. Trots att politikområdet stegvis omgärdades med alltmer detaljerad statlig lagstiftning så ligger ansvaret för genomförandet på den kommunala nivån fortfarande kvar under en nämnd med lokalt förtroendevalda. När välfärdsstatens expansion började efter andra världskriget var regeringen klar över värdet av att "socialvårdens" ... "personliga och individualiserade karaktär" nödvändiggjorde medborgarnas förtroende och att detta bäst vanns "om verksamheten förankrades hos kommunala förtroendemän" (prop. 1946:236, s. 33, 24). Vid denna tidpunkt saknade

många kommuner fortfarande socialvårdstjänstemän. På 1960-talet, efter storkommunreformen, fördes en mer kritisk diskussion om värdet av lekmannastyret. I en statlig utredning hävdades att den personkänedom som ansetts vara av stort värde inom socialvården inte skulle tillmätas avgörande betydelse. Det kunde tvärtom vara en brist om man tog för stor hänsyn till personliga förhållanden och att ett visst anonymitetsskydd var önskvärt (SOU 1960:9 125).

I utredningen inför 1959 års byggnadslagstiftning restes krav om att byggnadsnämnderna skulle bli mer av expertorgan som skulle stå "kommunen och en och de enskilda bi, när det gäller att utforma bebyggelse på det ur allmän och enskild synpunkt lämpligaste sättet." (SOU 1957:21 169). Byggnadsnämnden skulle bli ett helt "kommunalt organ med uppgift att i första hand tillgodose kommunens intressen." Regeringen bemötte kritiska synpunkter genom att säkra ett system där nämndens beslut kunde överprövas. Uttryckligen slogs fast att även om byggnadsnämnden var ett specialorgan med uppgift att främst att ansvar för tillämpningen av byggnadslagstiftningen så fick inte det betyda att nämnden hamnade i motsatsställning till kommunens centrala organ eller komma in i konflikt med kommunens intentioner i stort (prop. 1959:168, s. 159, Andersson 1973).

De kommunala nykterhetsnämnderna – ett historiskt exempel

Ett fall som belyser hur staten sett på nämnders roll i socialpolitiken under 1900-talet rör de så kallade nykterhetsnämnderna. Vi gör därför här en lite längre fördjupning kring dessa nämnders historia innan vi kommer till statens syn på specialreglerad verksamhet och nämnder i dag.

Alkoholpolitik har sedan kommunernas etablering varit en viktig kommunal angelägenhet. Den svenska alkoholistlagen som utarbetades under 1910-talet var en pionjärlagstiftning i internationell jämförelse. Lagen om behandling av alkoholister antogs 1913 och trädde i kraft den 1 augusti 1916 (SFS 1916:304). Ett viktigt inslag i lagstiftningen var inrättandet av nykterhetsnämnderna, och argumenten bakom denna reform ger en god bild av hur staten såg på decentralisering av specialreglerad verksamhet under kontroll av lokala nämnder (Rosenqvist 1985). Motiven bakom nämnderna var uttalat socialpolitiska. Ivan Bratt och övriga i Fattigvårdslagstiftningskommittén drev linjen att alkoholism inte främst skulle ses som en sjukdom utan som ett samhällsproblem. I lagen ingick att alkoholistvården, som bland annat innefattade ansvaret för tvångsinternering på alkoholistanstalt, skulle läggas på kommunal nivå.

När lagen utarbetades var det första förslaget från Fattigvårdslagstiftningskommittén 1910 att frågorna skulle skötas av redan existerande lokala organ, som kommunalnämnden, hälsovårdsnäm-

den, fattigvårdsstyrelsen eller barnavårdsnämnden – samt även av polis och förmyndare. Men efter kritik från bland annat Nykterhetskommittén och Svenska läkarsällskapet föreslog man istället en institutionslösningen.

Alkoholistlagen skulle inte tillämpas av polisiära eller medicinska organ. Inte heller ville man att familj och vänner var de som skulle väcka ärenden om lagens tillämpning i enskilda fall. Detta skulle kunna leda till konflikter och trakasserier. Bättre då att överlåta:

... åklagarinstansen i denna lagstiftning åt särskilda organ, valda av de kommunala folkrepresentationerna och sålunda representerande folkets breda lager och det vanliga sunda bondeförnuftet. På detta sätt kommo nykterhetsnämnderna till. Genom [detta] ... gav man hela proceduren och lagstiftningen en filantropisk och social karaktär, varigenom man liksom bröt udden av det repressiva moment som ligger i själva lagen. ... Den andra fördelen var att man skaffade sig ett visst stöd i folkmeningen för den nya lagen (Socialstyrelsens expert för alkoholistvård 1934, Olof Kinberg, citerad i Rosenqvist (1985))

Att folkvalda lekmän ansvarade för bedömning av när tvångslagstiftningen skulle praktiseras, motiverades alltså med legitimitets-skäl. Nämnden kunde kalla missbrukare till sig eller beordra dem att inställa sig hos en läkare. Nästa steg var övervakning och det allra tyngsta artilleriet var att med länsstyrelsens tillstånd placera personen på alkoholistanstalt. Alkoholistlagen lämnade stort tolkningsutrymme åt kommunerna att själva avgöra om och när den skulle tillämpas. En viktig faktor här var de stora kostnader som en tvångsin-

ternering medförde. Ytterligare ett problem var kunskapsfrågan (Åman 1962). På 30-talet konstaterade en statlig utredning att kommunerna inte "brytt sig om att i nämnderna välja in kunniga och intresserade människor" (SOU 1934:39, s. 308 citerad i Rosenqvist 1985). Inte förrän 1931 fick nämnderna laglig möjlighet att rekvirera sakkunnig expertis för sina bedömningar i missbruksfrågor.

Under den första halvan av 1900-talet stod som regel nykterhetsnämnderna i nära förbindelse med de regionala systembolagen och fungerade som uppgiftslämnare om bolagens kunder och deras alkoholvanor. För många kommuner var detta nämndens mest omfattande uppgift, i synnerhet gällde det nykterhetsnämnder i mindre kommuner där de förtroendevalda hade stor kännedom om bygdens invånare. Förbudsvänner inom nykterhetsrörelsens klagade dock under 20-talet över att nämnderna gick bolagens ärenden (Åman 1962).

Nykterhetsnämnderna arbetade också aktivt i motboks- och tillståndsfrågor och på dessa områden hade man stor frihet lokalt att utforma egna regler. Åldersgränser varierade mellan kommunerna. Det finns exempel på att man försökt införa totalförbud genom att årligen höja åldersgränserna för alkoholköp med ett år i taget. På vissa håll krävdes fullgjord skattebetalning och försörjningsplikt för innehav av motbok. Exempel fanns även på att kvinnor förbjöds att ha motbok. Den kommunala bestämmanderätten kring utminuterung av starkare alkoholdrycker försvann med Rusdrycksförordningen 1937, bland annat till följd av konflikter som uppstått till följd av

systembolagen. Långt ifrån alla kommuner hade ett eget systembolag på denna tid, och det var kommunerna där systembolaget låg som bestämde om dess regelverk – inte alltid till omgivande kommuners belåtenhet (Åman 1962).

I sin roll att övervaka nykterhetstillståndet i kommunen drev många kommuner, i synnerhet i Norrland där hembränning var ett påtagligt problem, en sorts av länsstyrelsen sanktionerad polisverksamhet. Nämndledamöter kunde få polismäns befogenheter utan lön, och man betalade ut premier för lyckad spaning.

De flesta kommunerna saknade dock till en början nykterhetsnämnd, vilket främst var en effekt av att den stora majoriteten kommuner vid denna tid var mycket små. De missbruksrelaterade uppgifter som ålåg dessa nämnder sköttes här i allmänhet av fattigvårdsnämnden. I de större kommunerna var dock nykterhetsnämnder vanligare, 1918 hade 80 av 166 städer/köpingar/municipalsamhällen en separat nämnd. 1930 hade 20 procent av de omkring 2500 kommunerna en nykterhetsnämnd, och under de två följande decennierna steg denna andel successivt. Av storleksskäl var det således på landsbygden som kommunerna sist inrättade separata nämnder. Många glesbygdskommuner i Norrland låg dock före sina motsvarigheter i syd, då dessa relativt sett hade ett betydligt större befolkningsunderlag.

Redan under 20-talet började staten intressera sig för nykterhetsnämndernas arbete. Socialstyrelsen blev tillsynsmyndighet och

det skapades fonder där nämnderna kunde hämta medel, och en tidskrift – *Tidskrift för nykterhetsnämnderna* – skapades för att sprida information. Ett stort antal kurser och upplysningsmöten hölls för nämndledamöter. Lokalt samordnade sig nämnderna i 32 regionala sammanslutningar på 30-talet. Även en rikssammanslutning skapades, den så kallade Centralkommittén. 1938 bildades Länsnykterhetsnämnderna för att ytterligare effektivisera de lokala nämndernas arbete och tillgodose statens intresse i alkoholistvården. Det blev nu dessa länsnämnder som tillsatte ledamöter i systembolagens styrelser och övertog ansvaret för att avstänga missbrukare från alkoholinköp. Länsnykterhetsnämnderna utsåg också ombud som kontrollerade de kommunala nämndernas verksamhet.

1952 medgav till slut storkommunreformen att systemet med nykterhetsnämnder kunde bli rikstäckande. På den tiden var dock verksamheten mycket begränsad. Endast 150 personer var anställda i den kommunala nykterhetsförvaltningen – i hela landet. De flesta av dessa fanns i Stockholm (Nycander 1996). 1954 fick kommunerna ett substantiellt ansvar för missbruksvården genom den nya Nykterhetsvårdslagen, vilken också medförde obligatoriskt krav på en kommunal nykterhetsnämnd. Om kommunerna så önskade kunde dock fattigvårdstyrelsen fungera som nykterhetsnämnd. Till en del ansågs detta vara ett led i politiken att möta motbokens avskaffande, och utökade statsbidrag ställdes till nämndernas förfogande. 1970 medgavs att socialnämnd och barnavårdsnämnd kunde slås samman med

nykterhetsnämnden, och 1974 fanns inte längre några separata nykterhetsnämnder i landet. Formellt försvann nämnderna 1982 då frågorna helt gick upp i socialnämndernas ansvarsområde. Socialtjänsten skulle nu bli en generell service för alla invånare som behövde hjälp och inte enbart vara riktad mot de fattigaste. Alkoholpolitiken som institutionaliserat kommunalt politikområde upphörde (Stenius 1999).

Nykterhetsnämndernas historia visar tydligt hur staten justerat sin syn på nämndpolitik över tid. När synen på alkohol som politiskt problem skiftade från att vara ett juridiskt och ett medicinskt till ett socialt problem, då blev ett argument för nämnderna att det var bättre att medmänniskor tog hand om alkoholisterna än att den medicinska professionen gjorde det. På denna tid var också statens syn att nämnder ökade medborgans legitimitet för verksamheten. I nämnderna fanns rum för politiska avgöranden eftersom de sociala målen inte sällan stod i strid med restaurangnäringens och systembolagens ekonomiska intressen. Långt in på 1900-talet kunde nämndledamöter också ha exekutiva förvaltningsuppdrag. Staten säkrade nämndernas uppdrag genom informationsarbete och, så småningom, tillsyn. Nämndernas existensberättigande försvann när statens syn på alkoholpolitik som ett enhetligt politikområde upphörde. Idag ligger de alkoholpolitiska frågorna spridda på flera nämnder vilket gör att politiska avvägningar mellan till exempel näringslivsintressen och sociala intressen inte alltid görs av samma beslutsfattare (Karlsson 2012).

Motiv för ansvarsfördelningen mellan stat och kommun under senare år

Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun har diskuterats under lång tid i en rad olika sammanhang, ofta med ett fokus på principer för ansvarsfördelningen. I det följande kommer vi att presentera och diskutera statens motiv för denna ansvarsfördelning.

Staten är ingen enhetlig aktör och talar inte alltid med en tunga. Dessutom ändras politiken över tid i takt med regeringsskiftet. Vilka motiven är till varför en lag har utformats på ett visst sätt är inte alltid lätt att säga – det kan finnas dolda argument och premisser som inte uttalas explicit i den offentliga debatten. Vi kommer därför att använda den sedvanliga metoden för att ringa in var staten står i en specifik fråga, nämligen att gå till förarbetena till den lag som för närvarande gäller på ett område. De motiv för denna ansvarsfördelning som redovisas nedan är därför sådant som kommittéer, arbetsgrupper och regering har framfört i betänkanden, promemorior och propositioner. Även om dessa argument inte är hela sanningen så kan de tolkas som en officiell statlig hållning. Också ur juridisk synvinkel är dessa formuleringar viktiga, eftersom det är förarbetena som används av domstolar för att tolka lagstiftningens innebörd.

I det följande låter vi alltså i första hand utredare och regering komma till tals när de resonerar kring för- och nackdelar med olika sätt att fördela ansvar mellan stat och kommun. I genomgången av

de statliga policydokumenten är vår huvudfråga: *Vilka motio framkommer i utredningar och propositioner för ansvarsfördelningen mellan stat och kommun?*

När vi har granskat utredningar och propositioner är det i första hand resonemang som förs om ansvarsfördelningen mellan politik och profession kommunerna som lyfts fram och vi söker därför även svar på följande fråga: *Hur resonerar utredare och regering kring ansvarsfördelningen mellan politiker och tjänstemän i kommunerna?*

Frågorna besvaras i det följande genom referat av relevanta delar av utredningar och propositioner. Vi gör alltså ingen genomgång av samtliga principer eller av samtliga för- eller nackdelar. Eftersom vi inte har möjlighet att täcka hela det specialreglerade området i vår studie har vi valt ut några områden som illustrerar vidden av den kommunala förvaltningen. De områden som vi har valt att titta närmare på är skola, delar av vård- och omsorgssektorn, miljö (med ett fokus på tillsyn respektive strandskydd och djurskydd) samt livsmedelstillsyn. För varje politikområde presenteras en eller flera utredningar och minst en proposition.

Skolan

Riksdagen antog en ny skollag i juni 2010, och lagen började tillämpas under 2011. Nedan diskuteras en av de utredningar respektive en promemoria som föregick den nya skollagen, propositionen i vilket förslaget till lag presenterades, samt ett par av de propositio-

ner som föregick kommunaliseringen av skolan. De mest utvecklade resonemangen om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun vad gäller skolan fördes i de propositioner som presenterades under 1980-talet. I en jämförelse med de övriga politikområden som diskuteras här är det också i skolfrågan som motiven för ansvarsfördelningen behandlas som mest ingående, sannolikt på grund av att det var omfattande förändringar av ansvarsförhållanden som föreslogs.

Decentralisering, medborgarinflytande, avbyråkratisering, effektivisering och nya styrformer inom offentlig sektor var begrepp som debatterades flitigt under hela 1980-talet. Flera av dessa begrepp går igen i de politikområden som diskuteras här, även om en viss omsvängning verkar ha skett under senare år. Skolan utgjorde på denna punkt inget undantag under 1980-talet. Även här framstod decentralisering och effektivisering som viktiga ledord för den statliga politiken.

Regeringen presenterade i budgetpropositionen 1986 principer och riktlinjer för en fortsatt decentralisering av skolväsendet (prop. 1985/86:100 bilaga 10 s. 47-49). Regeringen framhöll att ansvarsfördelningen och den politiska styrningen av skolan borde bli tydligare. Därefter presenterade regeringen under slutet av 1980-talet propositioner om skolans utveckling och styrning (prop. 1988/89:4) och om ansvaret för skolan (prop. 1990/91:18). Det var genom de riksdagsbeslut som följde på dessa propositioner som den till stora delar

fortfarande rådande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun, respektive mellan politiker och professionella, slogs fast.

Prop. 1988/89:4 om skolans utveckling och styrning

Propositionen om skolans utveckling och styrning (prop. 1988/89:4, den så kallade styrningspropositionen) behandlade principiella riktlinjer för ansvarsfördelningen och styrningen inom skolväsendet. I propositionen slog regeringen i fyra punkter fast riktlinjer som skulle gälla för omvandlingen av skolan: ett ökat lokalt ansvar för skolverksamheten, minskad detaljreglering, stärkt lokal skolledning och effektivare tillsyn.

Skolan framhölls i propositionen som ett gemensamt ansvar för stat och kommun, liksom för politiker och anställda. Staten skulle som princip ange de övergripande riktlinjerna för skolverksamheten medan kommunerna skulle ha ansvaret för att de nationella målen för skolverksamheten förverkligades.

Vilka motiv anförde då regeringen för decentraliseringstanken? För det första angavs att den rådande detaljregleringen inte hade garanterat att viktiga mål uppnåts. Det vill säga, detaljregleringen ledde inte i tillräcklig grad till måluppfyllelse och verksamheten hade inte varit så framgångsrik som man hade hoppats i detta avseende. För det andra anfördes att "en decentralisering till kommunerna genomförs också på andra ansvarsområden inom den offentliga sektorn" (prop. 1988/89:4, s. 4). Det framhölls av regeringen att den förändrade styrningen skulle ge förutsättningar för ut-

vecklingsarbetet i skolan och att den därmed inte endast var en administrativ åtgärd. Genom att decentralisera och minska detaljregleringen hoppades regeringen för det tredje att skolan skulle utvecklas i positiv riktning. Man hoppades att skolan skulle kunna förnyas så att högre effektivitet skulle kunna uppnås, och att måluppfyllelsen därmed skulle öka i framtiden. En sådan förnyelse av skolans inre arbete förutsatte enligt regeringen "ett starkt lokalt engagemang" och att "viktiga uppgifter måste läggas på lokal nivå samtidigt som den statliga detaljstyrningen minskar" (prop. 1988/89:4, s. 18). Med ökad lokal frihet och med ett ökat ansvar hos de kommunalpolitiskt lokalt engagerade, var förhoppningen att förutsättningarna för utvecklingsarbetet skulle förbättras inom skolan, liksom att sannolikheten skulle öka att läroplanernas intentioner skulle förverkligas.

Regeringen anförde också skäl emot decentraliseringen, nämligen att den detaljstyrning man övergav hade gett en likvärdig utbildningsstandard. Detta mål måste enligt regeringen vägas mot fördelarna med förenkling och decentralisering. Det ansågs viktigare att finna nya och effektiva former för att utveckla skolverksamheten varför det också var nödvändigt med ett annat system för styrning av skolväsendet.

Sammantaget var det alltså kritiken mot det rådande systemet, med sin detaljstyrning, bristande effektivitet och delvis bristande legitimitet, som låg bakom regeringens förslag enligt propositionen.

Dessutom är det intressant att notera att regeringen uttryckligen framhöll förslaget som en reform i tiden, som en del av trenden att genom ökad lokal frihet och minskad detaljreglering öka förvaltningens möjlighet att uppnå uppsatta mål.

Regeringen ansåg att skolan även efter de förslagna reformerna skulle vara politiskt styrd, i det att avgörande beslut om mål, inriktning, omfattning och kvalitet på skolverksamheten skulle fattas av förtroendevalda företrädare för medborgarna på nationell och lokal nivå. Men också de professionella tilldelades ett tydligt ansvar: de anställda i skolan skulle ha ett genomförandansvar, och säkerställa att målen för verksamheten uppnåddes.

Slutligen anförde regeringen att likvärdighet även efter reformerna var ett viktigt värde, men som nu måste uppnås på andra sätt än genom detaljstyrning. De nya metoder som framhölls i propositionen för att uppnå en likvärdig utbildning och rättssäkerhet handlade primärt om att på förhand slå fast att likvärdig utbildning var centralt med avseende på vissa grundläggande kunskaper, om att tilldela elever rättigheter samt om tillsyn och utvärdering. Genom sådana kontrollinstrument skulle omotiverade olikheter kunna korrigeras i efterhand.

Prop. 1990/91:18 Ansvaret för skolan

I propositionen om ansvaret för skolan (prop. 1990/91:18, den så kallade ansvarspropositionen) fastslogs principerna för en mål- och resultatorienterad styrning av skolan och här utvecklades också re-

geringens syn på hur relationen mellan stat och kommun inom skolväsendet skulle se ut. I propositionen föreslogs en ansvarsfördelning mellan stat och kommuner samt presenterades principer som skulle gälla för professionens roll och ansvar.

Regeringen angav i propositionen att "staten skall ange mål och riktlinjer som är nationellt giltiga" samt att "mål och riktlinjer för utbildningen skall anges i läroplaner", det vill säga i dokument som primärt riktade sig till lärare och skolledare. Kommunerna skulle i sin tur "svara för att verksamheten genomförs inom de ramar och riktlinjer som riksdagen och regeringen lägger fast" och de föreslogs få stor frihet att organisera skolverksamheten inom den egna kommunen (prop. 1990/91:18, s. 3).

Relationen mellan politik och profession diskuterades i övrigt inte särskilt ingående i propositionen även om det angavs att lärare och skolledare skulle ansvara för att verksamheten i skolan genomfördes enligt läroplanerna. Dessutom anfördes att skolledaren utöver detta tilldelades ett ansvar för generella frågor om skolans roll och lärarens uppgifter samt ett ansvar för arbetsmiljön. Skolledaren skulle svara för den dagliga ledningen av utbildningen och se till att bestämmelserna om utbildningen uppfylldes. Ett större ansvar än tidigare skulle tilldelas de anställda i skolan eftersom deras kunskap och kompetens var avgörande för att skolans mål skulle kunna uppnås.

Om kommunerna angavs att de och andra huvudmän för skolan skulle ha stor frihet att besluta om hur skolan ska "organiseras

och administreras samt hur resurserna skall fördelas och disponeras” (prop. 1990/91:18, s. 21). Huvudmannens ansvar skulle enligt regeringen vara att säkerställa att det fanns tillräckligt med resurser i form av personal, lokaler, läromedel med mera för att utbildning skulle kunna genomföras, samt att ansvara för att verksamheten överensstämde med gällande författningsföreskrifter. Kommunerna och deras politiska ledning skulle ha det samlade ansvaret för genomförandet och utvecklingen av skolverksamheten.

I propositionen framgick att regeringen ansåg att den starka statliga styrningen av skolväsendet i flera avseenden hade varit framgångsrik: den omfattande förändring av skolväsendet som genomförts under de dekader som föregick propositionen hade inte varit möjlig utan betydande styrning från regering och riksdag. Men precis som i styrningspropositionen framhölls att detaljstyrningen nu hade tjänat ut sin roll samt att det förelåg ett problem med bland annat studieresultat som detaljstyrningen inte hade kunnat lösa. Det grundläggande skälet bakom reformförslagen i propositionen, som låg i linje med styrningspropositionens förslag, var att det inte längre gick att förbättra skolverksamheten genom att tillföra mer resurser. I stället skulle den offentliga verksamheten, det vill säga skolan, förbättras genom att ansvaret för verksamheten fördes längre fram i organisationen, till kommunerna och till de anställda i skolan. Genom denna förändrade ansvarsfördelning kunde skolverksamheten dels bli effektivare, dels var förhoppningen att verksamheten bättre

skulle kunna avspegla medborgarnas behov. Genom reformerna kunde medborgarna bli mera delaktiga i fördelningen och utvecklingen av välfärden. Det var i kommunerna som medborgarnas krav på inflytande och ansvar bäst kunde mötas. Förändringar i denna riktning fordrade enligt regeringen att detaljstyrningen måste minska och att ansvaret i stället skulle överföras till dem som verkade i kommunerna. Det ökade lokala ansvaret var nödvändigt för att skolan skulle kunna "utvecklas och upprätthålla en god kvalitet" (prop. 1990/91:18, s. 18).

Ett annat motiv för decentraliseringen och huvudmännens ökade ansvar var att man genom detta bättre skulle kunna anpassa skolväsendet efter de lokala förutsättningarna. Annars skulle de fördelar som det förändrade styrsystemet syftade till att uppnå – främst kvaliteten och effektivitet – inte kunna uppnås. Kommunaliseringen innebar inte att regeringen gav tappt vad gällde utbildningens likvärdighet i olika delar av landet utan man angav att "allas lika rätt till utbildning är grundläggande för den svenska skolpolitiken" samt att "utbildningen skall vara likvärdig" (prop. 1990/91:18, s. 18). Likvärdigheten skulle dock inte innebära att utbildningen var likadan, utan att huvudmännen inom de ramar statsmakterna angav skulle kunna anpassa undervisningen och organisationen av utbildningen till de behov som förelåg. En övergripande statlig reglering behövdes fortfarande för att främja kvaliteten, likvärdigheten och rättssäkerheten.

Vad gällde rättssäkerheten tilldelades skolledaren ett tydligt ansvar, vilket är relevant i detta sammanhang eftersom det handlar om relationen mellan politik och profession. Enligt regeringen skulle skolledaren ha ett avgörande ansvar för utbildningens genomförande. Ett skäl till detta var att det i skolan fattas "ett antal beslut som är av den karaktären att de inte alls bör ligga på en politisk instans", beslut som ofta berör enskilda elever direkt (prop. 1990/91:18, s. 35). I dessa instanser, anförde regeringen, kräver rättssäkerheten "dels att beslutanderätten läggs på en rimlig nivå, dels att det är fullständigt klart vem som skall fatta besluten och därmed ansvara för dem" (ibid.). För beslut av detta slag skulle ansvaret enligt regeringen, både för kvalitetens upprätthållande och för rättssäkerhetens skull, ligga på en bestämd tjänsteman vilken skulle ha en med tanke på uppgifterna lämplig kompetens. Ett system med kollektivt ansvar var enligt regeringen "inte tillfyllest för att garantera de intressen" som skulle värnas (ibid.).

SOU 2002:121 Skollag för kvalitet och likvärdighet

Efter det att de ovan beskrivna reformerna genomförts under 1990-talet fortsatte diskussionen om skolan och ansvarsfördelningen inom skolväsendet på flera olika nivåer. I början av 2000-talet avgav den parlamentariska utredningen Skollagskommittén sitt betänkande Skollag för kvalitet och likvärdighet (SOU 2002:121). Enligt direktiven skulle kommittén "överväga hur skollagen bör utformas för att tydliggöra det kommunala ansvaret för utbildningens kvalitet och

likvärdighet". I utredningens direktiv föreskrev regeringen dock att en utgångspunkt för kommitténs arbete skulle vara att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun skulle ligga fast (dir. 1999:15 Översyn av skollagen m.m.). Trots denna instruktion diskuterade kommittén ändå ansvarsfördelningen mellan stat och kommun, och mellan politiker och anställda, i principiella ordalag. Här följde man de generella kommittédirektiven (dir. 1994:23) som föreskriver att alla kommittéer och särskilda utredare skall pröva de offentliga åtagandena och ange lämplig nivå för desamma.

Skollagskommittén föreslog inte att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun skulle förändras. I stället arbetade kommittén för att förtydliga den ansvarsfördelning mellan stat och kommun som hade fastlagts i ansvarspropositionen. Kommittén angav i sitt betänkande att huvudmannen hade ett övergripande ansvar för utbildningen och att ansvarsfördelningen mellan huvudmän och profession skulle ligga fast och förtydligas.

Om ansvarsfördelningen angav kommittén att det ankom på staten att "ange nationella mål och riktlinjer" vilka skulle garantera utbildningens likvärdighet och kvalitet (SOU 2002:121, s. 89). Kommunererna i sin tur, skulle ansvara för "att genomföra verksamheten inom de ramar och riktlinjer som riksdagen och regeringen lägger fast" (ibid.). Kommunerna skulle enligt kommittén ha stor frihet "att organisera skolverksamheten och svara för att skolan får de resurser och övriga förutsättningar i övrigt som behövs" (ibid.). Dessutom

skulle kommunerna ansvara för att planera verksamheten samt för "att systematiskt följa upp och utvärdera sin verksamhet och på basis härav årligen upprätta skriftliga kvalitetsredovisningar" (SOU 2002:121, s. 22). Slutligen framhöll kommittén att skolenheterna själva och de som arbetade i skolan, vilka "utifrån de nationella målen och riktlinjerna och med de redskap och förutsättningar som kommunen ger", skulle ge skolarbetet struktur och innehåll tillsammans med eleverna samt precisera målen för undervisningen (SOU 2002:121, s. 89). Också ansvaret att utveckla och förbättra undervisningen skulle ligga på rektor och den enskilda skolan.

Sammantaget förordade kommittén inte några förändrade ansvarsförhållanden mellan stat och kommun utan man ville i stället att respektive aktörs ansvar förtydligades, samt att professionen (rektor och lärare) skulle ges ett ökat ansvar för själva verksamheten samt att ansvaret mellan profession och huvudman tydliggjordes. Kommittén anslöt sig i övrigt till vad som i denna anförts i den så kallade ansvarspropositionen om relationen mellan stat och kommun. Man angav av det inte fanns några skäl att förändra ansvarsfördelningen i grunden, däremot att det var nödvändigt att slå vakt om den och ytterligare utveckla tydligheten i ansvarsfördelningen.

Kommittén behandlade särskilt ansvarsfördelningen mellan politiker och anställda. Man konstaterade här att kommunen har det övergripande ansvaret för utbildningen medan professionen, rektor och lärare, hade i stort sett hela ansvaret för *hur* utbildningen ska

bedrivs. Kommittén hänvisade även i denna fråga till ansvars- och styrningspropositionen och anförde att de argument som tidigare framförts i dessa sammanhang var övertygande varför kommitténs förslag inte innebar någon ändring.

Härvidlag angav kommittén också att det var lärarna som efter samråd med eleverna skulle styra över innehållet i undervisningen och de pedagogiska metoderna. "Det vore, enligt kommitténs bedömning, inte rimligt om sådana beslut fattades på delegation från lokala politiker och således skulle kunna överprövas och ändras av dem" (SOU 2002:121, s. 118). Kommittén uppmärksammade att det delade ansvaret mellan kommun och profession inte alltid var problemfritt, särskilt inte i de fall där ett beslut i en pedagogisk fråga hade ekonomiska följder. Pedagogiska beslut ankommer på de professionella att fatta, samtidigt som det är kommunen – närmare bestämt politikerna i kommunfullmäktige – som beslutar om kommunens budget. Denna slags inkonsekvenser i systemet hade kommittén ingen lösning på.

Avslutningsvis föreslog kommittén ett antal åtgärder som handlade om efterhandsgranskning av den förda politiken och genomförda verksamheten, och om elevers rättigheter och rättssäkerhet. Kommittén föreslog mer och skarpare tillsyn, tydligare elevrättigheter och att huvudmannen systematiskt skulle planera, följa upp och utveckla sin verksamhet. Rättssäkerheten skulle stärkas genom att fler beslut blev överklagningsbara och genom att elevers

rättigheter betonades tydligare i själva lagen. Dessutom skulle tillsynen skärpas och möjligheterna till sanktionerna utvecklas.

Efter det att Skollagskommittén presenterat sitt slutbetänkande fortsatte arbetet med att utreda skolväsendets organisering inom regeringskansliet. En arbetsgrupp tillsattes inom Utbildningsdepartementet som fick i uppdrag att ta fram ett förslag till en ny skollag. Arbetsgruppen redovisade sitt uppdrag i promemorian *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och kvalitet* (Ds 2009:25). Arbetsgruppen, som benämndes Skollagsberedningen, anslöt sig helt till Skollagskommitténs förslag med avseende på principerna för ansvarsfördelningen mellan stat och kommun och förde inga självständiga resonemang i detta ämne.

Prop. 2009/10:165 Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet

I mars år 2010 presenterade regeringen sitt förslag till ny skollag. Om ansvarsfördelningen inom skolväsendet yttrade sig regeringen i relativt liten utsträckning. Regeringens bedömning var att "principerna för ansvarsfördelningen mellan stat och skolhuvudman liksom mellan huvudman och rektor bör ligga fast" (prop. 2009/10:165, s. 246). Regeringen anslöt sig därmed till de principer för ansvarsfördelningen som hade lagts fast i propositionen *Ansvaret för skolan* (prop. 1990/91:18).

Vård och omsorg: socialtjänstlagen

Kommunernas ansvarsområden inom områdena vård och omsorg är omfattande och regleringen är komplex. Vi har därför valt att här avgränsa oss till att här granska den utredning och den proposition som låg till grund för den nu gällande socialtjänstlagen (SFS 2001:453).

SOU 1999:97 Socialtjänst i utveckling

Socialtjänstlagen ändrades under 1990-talet i en rad avseenden, bland annat genom att vissa ansvarsområden kommunaliserades. På ett övergripande plan har staten, bland annat genom dessa reformer, tilldelat kommunerna ett huvudmannaansvar för stora delar av det sociala arbetet. Samtidigt är lagstiftningen i stor utsträckning målinriktad och saknar detaljregler. Det innebär att staten lämnar utrymme för kommunerna att utforma socialtjänsten efter lokala behov och förutsättningar. Kommunernas handlingsfrihet är givetvis inte fullständig utan den begränsas bland annat av den enskildes rätt till förvaltningsbesvär och av tillsynsmyndigheternas granskande funktion.

Under slutet av 1990-talet tillsattes en utredning för att se över socialtjänstlagen. Socialtjänstutredningen skulle enligt sina direktiv beakta de generella kommittédirektiv som regeringen utfärdat till samtliga kommittéer och särskilda utredare (dir. 1994:23, 1992:50, 1994:124 samt 1996:49), och ett av dessa (dir. 1994:23) föreskriver att

alla utredningar ska pröva det offentliga åtagandet inom det område som är aktuellt och ange en lämplig nivå för detta.

När utredaren diskuterade ansvarsfördelningen mellan stat och kommun resonerade man kring den statliga förvaltningspolitiken i allmänhet, och angav att denna utgår från att "beslut och verksamheter som rör medborgarna bör tas och utformas så nära dem som möjligt" och att "en sådan decentraliserad förvaltning anses effektivare samtidigt som den stärker medborgarnas medvetenhet om det demokratiska styrelseskicket" (SOU 1999:97, s. 152). Genom att verksamheten är kommunal kan den avbyråkratiseras och regleringarna kan minskas samtidigt som medborgarna kan få en bättre service, enligt utredningen. Dessutom, om reglerna är enkla, få och övergripande, kan verksamheterna bättre formas efter olika individers och grupper behov och utrymmet ökar för lokal anpassning. Detta gör i sin tur att resurserna kan utnyttjas friare och effektivare, samtidigt som de anställdas motivation och arbetsglädje stärks. Ett av utredarens förslag var att "socialtjänstlagens ramlagskaraktär och de målstyrande bestämmelserna består" så att socialtjänsten utformas i kommunerna "och anpassas till lokala förutsättningar vilket främjar såväl kvalitet i insatserna som ett effektivt utnyttjande av offentliga resurser" (SOU 1999:97, s. 251).

Bestämmelserna i socialtjänstlagen, konstaterade utredaren, är generellt utformade och anger att statens ansvar för medborgarnas sociala välförhållanden har ålagts kommunerna. I betänkandet diskuterades

vad staten och kommunen bör göra på det sociala området. I betänkandet ifrågasattes dock inte att utförandeansvaret även framledes skulle ligga på kommunal nivå och det övervägdes inte att ansvaret på socialtjänstlagens område på någon punkt skulle övertas av staten. Även om utredaren inte explicit ställde sig bakom den rådande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun gjorde hon det implicit, genom att betänkandet hela tiden utgick ifrån att fördelningen inte skulle komma att förändras.

När ansvarsförhållandet mellan stat och kommun kom på tal i utredningen var det främst olika för- och nackdelar med rådande styrsystem som diskuterades. Som exempel lyfte utredaren fram att systemet med ramlagsstyrning kan leda till minskad rättssäkerhet för den enskilde och att tillsyn inte är något enhetligt begrepp. Det var också dessa problem som utredningen fokuserade på. I betänkandet angavs till exempel att rättssäkerheten för den enskilde kunde förbättras genom att rättigheter och skyldigheter för enskilda och kommuner angavs tydligare i lagen. Detta var en inskränkning i det kommunala självstyret som utredaren ansåg nödvändig. Ramlagsstyrningens brister kunde enligt utredaren kompenseras genom ett förbättrat besvärsinstitut, genom den statliga tillsynen och genom formaliserade handlägningsregler.

I betänkandet diskuterades också relationen mellan politiker och profession relativt utförligt. Relationen beskrevs som delvis problematisk, vilket kan belysas med hjälp av ett längre citat:

Socialtjänstlagen innebär att socialtjänstens verksamhet styrs och leds, vad gäller mål, inriktning och kvalitet, av en politisk vald nämnd. Personalen arbetar på uppdrag och delegation, i enlighet med riktlinjer, prioriteringar och resursanvisning från denna nämnd. Detta är ett uttryck för det demokratiska folkstyret. Samtidigt krävs att de professionella insatser som ges skall vara av god kvalitet. [...]

Tjänsteansvaret vid myndighetsutövning innebär att den enskilde tjänstemannen personligen kan ställas till ansvar för fel eller oaktsamhet. Socialtjänsten är politiskt styrd, men politikeransvaret och tjänstemannaansvaret går till viss del i varandra. [...]

Beslut om riktlinjer, prioriteringar och resursanvisning är uppenbart beslut som till sin karaktär är politiska. När det gäller metoder i socialt arbete i form av rådgivning och stöd till enskilda finns behov av att utrymme lämnas för en utveckling av mer professionella metoder. [...]

Det är angeläget att det kan skapas ett utrymme för att ta tillvara resultat av forskning och utvärdering rörande socialt arbete. Val av metoder i det sociala arbetet bör därför bli ett område med större utrymme för professionens avgöranden i dialog med berörda klienter. [...]

Även om utredningen förordar ett större utrymme för ett professionellt socialt arbete bör betonas att ansvaret för att socialtjänsten har en god kvalitet, liksom för riktlinjer, prioritering och resursanvändning fortfarande måste vara politiskt. (SOU 1999:97, s. 295)

Utredaren förordade alltså ett utrymme för professionella bedömningar inom ramen för det lokala självstyret. I detta kan vi uttolka att utredaren är en uttalad anhängare av synen att av *vad* som sker inom ett politikområde kan skiljas från *hur* detta görs, en tanke som är

närvarande även i de propositioner och betänkanden om skolan som behandlats tidigare.

Sammantaget ifrågasatte utredaren inte att genomförandansvaret inom socialtjänsten skulle ligga på kommunal nivå. Däremot kunde statens styrning bli tydligare, särskilt vad avsåg individers rättigheter och vad gällde tillsynen på det sociala området. Dessutom diskuterades relationen mellan politiker och anställda på kommunal nivå, och framhöll utredaren vikten både av det lokala självstyret och av behovet av utrymme för professionella bedömningar.

Prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m.

I den proposition som följde på utredningen diskuterades ansvarsförhållandet mellan stat och kommun på det sociala området nästan inte alls. Regeringen följde i stort sett utredaren i diskussionerna om ramlagsstyrningen och hur denna kunde förbättras, men man diskuterade över huvud taget inte huruvida utförandansvaret på det sociala området skulle kunna ligga på någon annan aktör än kommunerna. I likhet med utredaren angav regeringen att ramlagsstyrningen på det sociala området kunde förbättras, exempelvis genom att lagens rättighetsbestämmelser förtydligades och genom att tillsynen kunde "trygga rättssäkerheten och lagligheten i det kommunala åtagandet" samt skapa en "likvärdig verksamhet över hela landet" (Prop. 2000/01:80, s. 84). Regeringen diskuterade i sin proposition inte relationen mellan kommunalt självstyre och professionalism.

Vård och omsorg: LVU och LVM

När socialtjänstreformen genomfördes i början av 1980-talet infördes flera nya sociala vårdlagar. Den viktigaste av dessa var socialtjänstlagen (1980:620), en målinriktad ramlag, som kompletterades med bland annat lag (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) respektive lag (1981:1243) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). Socialberedningen hade i uppdrag att se över båda dessa lagar och presenterade under 1980-talet betänkanden vilka låg till grund för propositioner i vilka ändringar av såväl LVU som LVM föreslogs. Det är dessa betänkanden och propositioner, vilka ligger till grund för de gällande lagarna (LVU 1990:52, LVM 1988:870) som behandlas nedan.

LVU: Barns behov och föräldrars rätt (SOU 1986:20) samt Översyn av LVU (Ds S 1987:3)

Betänkandet Barns behov och föräldrars rätt (SOU 1986:20) var ett delbetänkande från Socialberedningen. Betänkandet är en översyn av lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Beredningen föreslog en ny lag med LVU som grund. När det gäller ansvarsfördelningen mellan stat och kommun, respektive mellan lokalpolitiker och profession, föreslog Socialberedningen inga förändringar. Även fortsättningsvis skulle kommunernas socialnämnder dels kunna ansöka om vård med stöd av lagen hos förvalt-

ningsrätten, dels kunna besluta om omedelbara omhändertaganden givet vissa förutsättningar.¹

Som redan angetts varken diskuterade eller föreslog Socialberedningen någon förändrad ansvarsfördelning mellan stat/kommun eller politik/profession. Man uppehöll sig däremot i relativt stor utsträckning vid de lokalt förtroendevaldas roll i det sociala arbetet, särskilt vad gällde omhändertaganden, och tillskrev de förtroendevalda flera betydelsefulla funktioner. För det första angavs att de förtroendevalda främst skulle syssla med mål och riktlinjer för verksamheten på ett mer övergripande plan samt fungera som förbindelse-länkar till andra kommunala instanser och till allmänheten. För det andra anförde beredningen att de förtroendevalda "i samband med tvångsomhändertagande av barn [...] måste ta mer aktiv och personlig del i dessa ärenden" (SOU 1986:20, s. 115-116).

I ärenden som rörde tvångsomhändertagande av barn ansåg beredningen att de förtroendevalda hade en särskilt viktig roll att spela. De kunde i sådana ärenden dels utgå från sin helhetssyn på verksamheten, dels fungera som ett öra utåt som klienter med flera kunde vända sig till för att klaga på sin behandling eller diskutera sina behov och huruvida dessa blev tillgodosedda. Genom en mer aktiv medverkan och insyn i dessa ärenden, vilket beredningen ansåg önskvärt, kunde de förtroendevalda också fungera som en all-

¹ Beteckningen "förvaltningsrätt" är som bekant mera sentida än betänkandet men vi använder genomgående denna beteckning för att förenkla framställningen.

mänhetens garant för rättssäkerhet i arbetet med utsatta familjer samt minska pressen på socialsekreterarna och ge dem ökad trygghet i ställningstaganden som rörde tvångsåtgärder. Dessutom, menade Socialberedningen, kunde de förtroendevalda i sin egenskap som lekman verkligen tillföra något till de enskilda ärendena genom aktiv medverkan i desamma. Genom en sådan medverkan kunde riskerna för låsningar mellan socialtjänst och familj upplösas och alternativa lösningar till omhändertagande åstadkommas.

Socialberedningen ansåg alltså att de förtroendevalda hade flera viktiga funktioner på det sociala området i allmänhet och en central roll att spela även i specifika ärenden. De starkt integritetskränkande beslut som ibland behöver fattas, att ansöka om tvångsvård eller om omhändertagande, utgick beredningen från att förtroendevalda skulle fatta även fortsättningsvis. Socialberedningen såg som sagt flera fördelar med en sådan ordning, under förutsättning att de förtroendevalda aktivt medverkade i ärendena och höll sig väl förtrogna med verksamheten.

När Socialberedningen presenterat sitt betänkande fick en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av LVU med utgångspunkt i SOU 1986:20. I den särskilde utredarens betänkande Översyn av LVU (Ds S 1987:3) redovisades överväganden och förslag som syftade till att förtydliga och precisera dåvarande LVU. Utredaren diskuterade dock varken de förtroendevaldas roll eller ansvarsfördelningen mellan stat/kommun eller politik/profession.

LVU: prop. 1989/90:28 om vård i vissa fall av barn och ungdomar

Med utgångspunkt i de två betänkandena presenterade regeringen den proposition i vilken en ny LVU föreslogs. Regeringen uppehöll sig överhuvudtaget inte vid de förtroendevaldas situation, funktion, ansvar eller skyldigheter i propositionen. Man diskuterade heller inte ansvarsfördelningen mellan stat och kommun på det sociala området i allmänhet, eller ansvarsfördelningen mellan politiker och profession vid omhändertaganden eller tvångsvård. När regeringen tog upp de paragrafer som behandlar dessa frågor till diskussion, nöjde man sig med att konstatera att paragrafernas föreslagna lydelse överensstämde med den i gamla LVU.

Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM, 1988:870)

LVM är en lag som möjliggör sluten tvångsvård av vuxna missbrukare, och innehåller därmed inskränkningar av myndiga medborgares personliga integritet som normalt endast återfinns inom polis och rättsväsende. Lagen innehåller många regleringar, bland annat om hur vården ska genomföras, men här fokuserar vi på de mest långtgående bestämmelserna rörande beslut om omhändertagande, särskilt omedelbart omhändertagande enligt 13 §.

Missbruksvård har sedan lång tid varit ett ansvarsområde under den kommunala socialtjänsten, men ansvaret för besluten om tvångsomhändertagande har rört sig mellan statlig och kommunal nivå. Under 1960- och 70-talen fanns ingen lag som medgav tvångs-

omhändertagande utan principerna för vård byggde på frivillighet. Det första versionen av LVM (1981:1243) skapade möjligheter för omhändertagande, och lagen slog fast att det skulle vara staten genom länsstyrelsen som ansvarade för utredningen av sådana fall och att besluten skulle fattas av domstol där länsstyrelsen förde det allmännas talan. Under övergångsperioden 1982-83 var det dock fortfarande kommunernas socialnämnder som ansvarade för ansvaret och utredning om LVM-vård. Om ett omedelbart omhändertagande krävdes kunde polisen besluta om detta, men beslutet måste sedan bekräftas i domstol.

Motiven för att inte låta socialnämnden ta ansvaret för tvångsomhändertagandet i gamla LVM var oron för att missbrukare skulle dölja sina problem för socialtjänsten istället för att vända sig dit för att få hjälp (SOU 1981:7). Man menade också att rättsäkerheten krävde att alla tvångsärenden avgjordes i domstol, där också lekmannainflytandet kunde tillgodoses.

LVM fick en ny version 1988 (1988:870) efter en utredning av Socialberedningen (SOU:1987:22). Med nya LVM fick socialnämnden möjlighet att ansvara för de omedelbara omhändertagandena, en uppgift som tidigare endast åvilat polisen (polisens befogenhet att fatta beslut om omedelbart omhändertagande upphörde genom en lagändring 2005 och socialtjänsten blev ensamt ansvarig). Dock skulle även fortsatt länsstyrelsen ansvara för utredning och ansökan till länsrätten. Utredningen hoppades att länsstyrelsens roll skulle ge en

större rättsäkerhet och dessutom mer enhetliga beslut på regional basis. I praktiken ökade dock socialnämndens roll i och med att socialtjänsten kunde genomföra de egentliga utredningarna på länsstyrelsernas uppdrag. Regeringens proposition (Prop. 1987/88:147) följde socialberedningens förslag trots många kritiska remissyttranden som krävde en ännu starkare roll för socialnämnderna. Rättsäkerhetsargumentet vägde tyngst för regeringen.

Några år senare utreddes dock frågan vidare av LHD/LVM-utredningen (SOU 1993:31). Nu sattes länsstyrelsens roll ifråga. Man noterade att socialtjänsten i praktiken deltog i alla skeden av handläggningen och att länsstyrelsens roll bidrog med onödig byråkrati.

Utredningen konstaterar att en stor del av debatten under gångna december hade handlat om socialtjänstens roll i förhållande till tvångsvård, och om tvång överhuvudtaget borde förekomma i socialtjänsten. Lösningen med att låta länsstyrelsen och domstol ansvara för tvångsdelen befriade socialtjänsten från att ikläda sig en motståndarroll i förhållande till missbrukarna.

Utredningen fann även att rättsäkerhetsargumentet underminerades mot bakgrund av att alla, inklusive missbrukarna, visste att det var socialtjänsten som låg bakom besluten. Socialtjänsten har stor kompetens i frågorna och ett övertagande av ansvaret för tvångsomhändertagande skulle i praktiken endast betyda blygsamt merarbete.

Utredningen varnar för att en kommunalisering av ansvaret skulle kunna leda till oacceptabla variationer mellan kommunerna, eller alltför stora besparingar inom området. Men detta kunde motverkas genom aktivare tillsyn från länsstyrelsen, menade man. Genom att avlasta länsstyrelsen från en stor mängd löpande omhändertagandeärenden får myndigheten bättre förutsättningar att klara sina tillsynsuppgifter. Regeringen gick på utredningens linje och instämde i dess argument (Prop 1993/94:97).

Miljö: tillsyn och strandskydd

I slutet av 1990-talet beslutade riksdagen att ett antal olika miljölagar skulle samlas i en gemensam balk, miljöbalken. Syftet med miljöbalken var att främja en hållbar utveckling, det vill säga målsättningen att nuvarande och kommande generationer ska kunna leva i en hälsosam och god miljö. På grund av miljöbalkens bredd och på grund av att dess regler ska uppmärksammas i många olika verksamheter, ansvarar en lång rad myndigheter, inklusive länsstyrelser och kommuner, för olika delar av dess genomförande.

Tillsyn enligt miljöbalken

Kommunerna har i miljöbalken tilldelats viktiga roller bland annat vad gäller tillsynsansvaret på miljöområdet. Även när det gäller strandskyddet har kommunerna getts en viktig roll. Denna roll har dessutom förändrats under senare tid och det finns därför anledning

att särskilt diskutera strandskyddet nedan. Men vi inleder med att undersöka hur staten ser på kommunernas roll inom tillsynsområdet.

SOU 1996:103 Miljöbalken. En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling

I miljöbalksutredningens huvudbetänkande (SOU 1996:103 Miljöbalken. En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling) framfördes att kommunerna år 1989 fick ett tillsynsansvar för all icke tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet. Sedan dess har kommunerna byggt ut sin tillsynsorganisation och övertagit mer tillsynsansvar från länsstyrelserna. I praktiken utfördes alltså mycket miljötillsyn av kommunerna redan då betänkandet utarbetades. Utredningen föreslog, vad avser ansvarsfördelningen mellan stat och kommun, att den redan rådande fördelningen skulle gälla även framgent: "Alla kommuner skall ha en tillsyn motsvarande den som sker i dag enligt hälsoskyddslagen, renhållningslagen, naturvårdslagen, skötsellagen samt beträffande icke tillståndspliktiga anläggningar enligt miljöskyddslagen" (SOU 1996:103, del I, s. 560. De lagar som räknas upp i detta citat var sådana som samordnades och kom att ingå i miljöbalken.). Utredningen motiverade sitt förslag genom hänvisningar till den så kallade KLIV-utredningens betänkande (SOU 1993:19 Kommunerna och miljöarbetet). Miljöbalksutredningen menade, likt KLIV-utredningen, att stora delar av genomförandansvaret för miljötillsynen skulle ligga på kommunerna så att länsstyrelserna kunde "koncentrera sitt arbete till mål och effekter av

miljöarbetet i regionen” och Naturvårdsverket och andra myndigheter kunde ägna större resurser ”åt utvärdering och uppföljning av tillsynen” (SOU 1996:103, del I, s. 561). På detta sätt kunde den lokala miljötillsynen styras mot lokala miljöproblem men med beaktande av övergripande målsättningar. Utgångspunkten för fördelningen av tillsynsansvaret borde enligt utredningen vara ”att erhålla en så effektiv tillsyn som möjligt med hänsyn till resurser och kompetens, såsom kunskap om miljöpåverkan och teknik, samt närheten till tillsynsobjekten” (SOU 1996:103, del I, s. 562). Det var som sagt ingen förändring i ansvarsförhållandena som föreslogs, däremot förordades att ansvarsfördelningen mellan kommuner, länsstyrelser och centrala myndigheter tydliggjordes.

Statens ansvar på miljötillsynsområdet borde enligt utredningen främst vara att slå fast målen för miljöarbetet och ange ramar för hur miljötillsyn skulle bedrivas. Som exempel nämndes att de organisationer som ansvarade för genomförandet av miljötillsynen borde ha en tillsynsplan samt att de borde följa upp och utvärdera sin egen tillsyn. Länsstyrelserna skulle sedan fungera samordnande och följa upp tillsynen regionalt medan centrala myndigheter borde följa upp tillsynen inom hela miljöbalkens område och aktivt stödja de lokala och regionala myndigheterna. Vidare nämndes att kommunernas tillsynsansvar skulle kunna återkallas, till exempel vid ”omorganisering i den kommunala förvaltningen som gör att drifts-

och tillsynsansvar inte kan skiljas åt eller nedskärningar som leder till att erforderlig kompetens försvinner" (SOU 1996:103, del II, s. 298).

Prop. 1997/98:45 Miljöbalk

Regeringen angav i den proposition som följde på ovan nämnda betänkande att "kommunerna bör få en avgörande roll i arbetet att förverkliga balkens mål" (prop. 1997/98:45, s. 561). Kommunerna borde enligt regeringen ges möjlighet att i ökad utsträckning vara lokal tillsynsmyndighet, förordna om naturreservat, kulturresevat, naturminnen och djur- och växtskyddsområden samt ta ut avgifter för att finansiera verksamheten. Regeringen anslöt sig till vad som framfördes i betänkandet om hur ansvarsfördelningen på tillsynsområdet skulle utformas, och till att denna fördelning borde tydliggöras. Precis som utredningen menade regeringen också att "varje tillsynsmyndighet bör ha en egen konkret plan för hur tillsynen skall bedrivas" samt att "varje tillsynsmyndighet också [bör] följa upp och utvärdera sin egen tillsyn" (prop. 1997/98:45, s. 490).

Regeringen framhöll flera olika motiv, som delvis gick in i varandra, för att tilldela kommunerna ett utökat tillsynsansvar på miljöområdet. För det första angav regeringen att tillsynen, om den skulle ge ett optimalt resultat, borde vara behovsstyrd. För att vara det måste både fördelningen av resurser och kompetensbehovet anpassas till de särskilda miljöproblem och förhållanden som rådde i varje kommun. Ett lokalt ansvar möjliggjorde en lokal anpassning, som enligt regeringen kunde göra tillsynen bättre. Vidare framhöll

regeringen att kommunerna redan hade ett omfattande ansvar för miljön i den egna kommunen, som också borde omfatta rätten och skyldigheten att utöva tillsyn: "Regeringen anser det vara en naturlig utgångspunkt att kommunerna inom den egna kommunen ansvarar för miljön, och därmed tillsynen enligt miljöbalken, med hänsyn till de befogenheter som ligger på kommunen i övrigt i syfte att åstadkomma ett uthålligt samhälle" (prop. 1997/98:45, s. 493). Denna ansvarsfördelning var enligt regeringen både modern och följdriktig. För det tredje hade kommunerna redan en mycket viktig roll, bland annat när det gällde hushållningen med naturresurser, genom sitt ansvar för fysisk planering. Rådande lagstiftning inom plan- och byggsektorn gav kommunerna en stark roll som enligt regeringen kunde kompletteras med ett utökat ansvar på miljöområdet, bland annat vad gällde tillsynen. Slutligen angav regeringen ett motiv som liknar det första, nämligen att den geografiska närheten mellan tillsynsmyndigheten och tillsynsobjektet kunde vara till fördel i tillsynsarbetet.

För att tillsynen skulle fungera som tänkt diskuterade regeringen en rad olika processuella regler som skulle gälla för kommunerna i deras egenskap av tillsynsmyndighet. De skulle bland annat upprätta tillsynsplaner och säkerställa att driftsansvar skiljdes från tillsynsansvar organisatoriskt. Därutöver skulle de föra register och lämna underlag för statistik i syfte att informera de regionala och centrala myndigheterna; underrätta länsstyrelsen och de berörda

centrala myndigheterna om kommunens organisation, resurser, kompetens eller liknande förändrades så att miljötillsynen kunde påverkas samt ge länsstyrelsen den information som behövdes för uppföljning av tillsynen inom länet och som information i prövningsverksamheten.

De centrala skälen bakom den ansvarsfördelning som regeringen föreslog var alltså att tillsynen genom att vara ett kommunalt ansvar kunde behovsstyras och anpassas till lokala förhållanden och att man därigenom kunde skapa en närhet mellan tillsynsmyndighet och tillsynsobjekt. Genom detta kunde tillsynen bli bättre i termer av kvalitet och effektivitet. Dessutom låg ansvaret för stora delar av den operativa tillsynen redan på kommunerna och hade kommunerna jämlikt andra lagstiftningar ett viktigt ansvar på miljöområdet. Staten avsåg enligt regeringens förslag inte att reglera hur tillsynsverksamheten genomfördes, däremot hur den utformades och planerades.

SOU 2004:100 respektive regeringens skrivelse 2009/10:79

Tillsynsfrågan och ansvarsfördelningen för tillsyn på miljöområdet har fortsatt diskuterats under 2000-talet. Tillsynsutredningen diskuterade i sitt slutbetänkande (SOU 2004:100 Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn) lämpligheten i att kommuner, som kan driva tillsynspliktiga verksamheter, också ska utöva tillsyn över dessa verksamheter. Detta kunde enligt utredaren rubba förtroendet för kommunen. Regeringen uppehöll sig vid samma fråga i en skrivelse (regeringens skrivelse 2009/10:79 En tydlig, rättssäker och

effektiv tillsyn) men menade att kommunerna, även på områden där de bedriver verksamhet, borde kunna utöva tillsyn. De skulle dock skilja mellan drift och ansvar organisatoriskt. De brister ett kommunalt tillsynsansvar kunde leda till kunde enligt regeringen lösas av en mer utvecklad tillsynsvägledning från statliga myndigheter och genom att staten tog ansvar för styrningen av de kommunala tillsynsuppgifterna så att likvärdighet och rättssäkerhet kunde garanteras.

Strandskydd

Strandskyddet var en av många frågor som tidigare reglerades i en av de lagar som kom att ingå i miljöbalken, nämligen naturvårdslagen (SFS 1964:822). Någon form av strandskydd, bestämmelser om bebyggelse inom strandnära områden, har funnits sedan 1940-talet. Ansvaret att utse områden där strandskydd ska gälla, samt bevilja dispenser och tillstånd, har under i stort sett hela denna tid legat på länsstyrelsen som dock har kunnat delegera delar av ansvaret till kommunerna. År 1975 infördes ett generellt förbud mot att bebygga stränder vid både kusten och i inlandet, kopplat till en möjlighet att ansöka om dispens från förbudet. Strandskyddsområden kom senare att omfattas av områdesskydd enligt miljöbalken. I balkens 7 kap. 13 § stadgas att strandskydd gäller vid havet och vid insjöar och vattendrag samt att strandskyddet syftar till att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, och till att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vat-

ten. Strandskyddet gäller enligt miljöbalken generellt i hela landet, en ordning som ifrågasattes under början av 2000-talet. I vissa delar av landet finns en sådan tillgång till havs- och sjöstränder, och är befolkningstrycket så pass lågt, att det föreslogs att lättnader borde införas i strandskyddet. Det intressanta i sammanhanget är att beslutsmakten i dessa ärenden till vissa delar flyttades från länsstyrelserna till kommunerna när bestämmelserna förändrades.

Utredningar

De diskussioner som fördes om strandskyddet ledde till att Naturvårdsverket fick i uppdrag av regeringen att utreda strandskyddsbestämmelserna och år 2002 presenterade en rapport i vilken uppdraget redovisades (Naturvårdsverkets rapport 5185, Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna). Därefter tillsattes en arbetsgrupp inom Miljödepartementet som presenterade promemorian Ett förnyat strandskydd (Ds 2005:23), med ett förslag om ett differentierat strandskydd. Frågan avhandlades sedan av ytterligare en arbetsgrupp inom Miljödepartementet som år 2008 lade fram promemorian Stranden – en värdefull miljö (Ds 2008:21).

Naturvårdsverket och de båda arbetsgrupperna argumenterade för att det fanns skäl att differentiera strandskyddet. Naturvårdsverket angav i sin rapport att strandskyddsregleringen var bristfällig. Man framförde bland annat att det fanns oklarheter i regelverket som förhindrade en ändamålsenlig tillämpning av detsamma. Dessutom, menade man, hade regleringen bristande legitimitet eftersom

samma regler gällde i hela landet oavsett hur mycket eller lite av de strandskyddade områdena som var ianspråktagna.

Prop. 2008/09:119 Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden

Den bristande legitimitet, som Naturvårdsverket angav att strandskyddsregleringen hade, berodde enligt regeringen på att regelverket saknade tillräcklig flexibilitet. Det generella strandskyddet var enligt regeringen inte "anpassat till geografiska förutsättningar och varierande tillgång till stränder och bebyggelsestryck i olika delar av landet" (prop. 2008/09:119, s. 33). Regeringen föreslog därför att "ett generellt strandskydd bör fortsatt gälla i hela landet" men att reglerna skulle göras mer flexibla "genom ökade möjligheter att beakta de lokala förhållandena och förutsättningarna, framför allt i landsbygdsområden där tillgången till stränder är god och exploateringsgraden är låg" (prop. 2008/09:119, s. 33).

Metoden för att vinna denna flexibilitet var enligt regeringens förslag att tilldela kommunerna större möjligheter att påverka vilka områden som strandskyddsbestämmelserna skulle upphävas för, respektive vilka områden man skulle kunna bevilja dispens från bestämmelserna inom. Regeringen föreslog att kommunerna skulle få ansvaret att i översiktsplanen "redovisa områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, inom vilka vissa lättnader i strandskyddet avses att gälla. Redovisningen ska vara vägledande vid prövningar av upphävande- och dispensfrågor." (prop. 2008/09:119, s. 1). Genom

regeringens förslag skulle kommunerna få huvudansvaret för att pröva frågor om upphävande av och dispens från strandskyddet.

Regeringens förslag innebar att det lokala inflytandet över strandskyddet ökade. De motiv till förändringen som framfördes i propositionen handlade alla om att kommunerna borde anses vara mest kompetenta att hantera strandskyddsfrågan på grund av den kännedom om lokala förhållanden som torde finnas inom kommunerna:

Kommunerna bör ha goda förutsättningar att göra sådana avvägningar [som krävs inom ett differentierat strandskydd]. Differentieringen av strandskyddet kan på ett naturligt sätt kopplas till kommunernas planering av användningen av mark- och vattenområden och utvecklingen av den byggda miljön. Inriktningen bör därför vara att ge kommunerna ett övergripande ansvar för differentieringen. (Prop. 2008/09:119, s. 33)

Kommunerna hade enligt regeringen redan erfarenhet av att tillämpa reglerna om strandskydd eftersom de i stor utsträckning beslutade om dispenser från strandskyddet, efter delegation från länsstyrelsen. Dessutom hade kommunerna god kännedom om de lokala förhållanden som rörde strandskyddet. Av dessa skäl borde kommunerna enligt regeringen få i ansvar att pröva frågor om upphävande av strandskydd i samband med kommunal planering. En sådan ordning skulle enligt regeringen också stämma väl överens med kommunernas ansvar för planeringen av markanvändningen inom kommu-

nen. Länsstyrelserna skulle enligt sin tur, i enlighet med regeringens förslag, få en viktig roll att bevaka hur kommunerna hanterade strandskyddet. De skulle också ge vägledning, exempelvis i frågor som rörde strandskyddets betydelse för djur- och växtlivet samt kunna överpröva de kommunala besluten i strandskyddsfrågor.

Precis som på andra områden som diskuterats tidigare ser vi när det gäller strandskyddet att kommunerna tilldelas ett utökat ansvar med utgångspunkt bland annat i deras kännedom om lokala förhållanden. Samtidigt framhålls också att statens kontrollinstrument ska komma till tydligare användning. Länsstyrelsens övervakande funktion stärktes i och med propositionen och det därpå följande riksdagsbeslutet.

Livsmedelstillsyn

Livsmedelslagstiftningen har till syfte att skydda konsumenterna mot hälsorisker och mot oredliga förfaranden. Tillsynen på livsmedelsområdet har till uppgift att se till att livsmedelslagstiftningen följs. Tillsyn på livsmedelsområdet bedrivs av Livsmedelsverket, länsstyrelserna, andra statliga myndigheter och kommunerna.² Livsmedelsverket och länsstyrelserna har primärt ett samordningsansvar men bedriver precis som kommunerna operativ tillsyn. Livsmedelverket granskar större anläggningar, Länsstyrelsen grans-

² På livsmedelsområdet används som ett resultat av EU-rätten begreppet ”offentlig kontroll” i stället för ”tillsyn”. Vi har valt att trots detta använda tillsynsbegreppet även under denna rubrik.

kar primärproduktionen medan kommunerna ansvarar för alla andra anläggningar. En ny livsmedelslag antogs av riksdagen under 2006 och det är den promemoria respektive proposition som föregick lagen som diskuteras nedan. Märk väl att det tillsynsansvar som riksdagen beslutade om som ett resultat av propositionen nedan delvis ändrades ett par år efter propositionen, vilket vi återkommer till senare.

DS 2005:31 Anpassningar till nya EG-bestämmelser om livsmedel, djurhälsa, foder, djurskydd och växtskydd m.m.

Anledningen till att den svenska livsmedelslagen behövde förändras i mitten av 2000-talet var att många av de grundläggande EU-rättsliga bestämmelserna inom livsmedelsområdet hade förändrats, vilket föranledde ett behov av att förändra den svenska livsmedelslagstiftningen. I promemorian om anpassningar till nya EU-bestämmelser om livsmedel med mera (Ds 2005:31) lämnades förslag som syftade till att anpassa den svenska lagstiftningen till åtta EU-förordningar. Promemorian omfattade bland annat förslag som handlade om tillsynen inom livsmedelsområdet.

I promemorian gjordes bedömningen att de myndigheter som redan hade tillsynsansvaret inom livsmedelsområdet även i fortsättningen borde vara behöriga myndigheter och utöva den tillsyn som krävdes. Som motiv till denna bedömning anfördes i promemorian att det redan fanns en etablerad tillsynsorganisation på livsmedelsområdet och att denna fortsatt borde ansvara för tillsynen på livs-

medelsområdet. I övrigt resonerade arbetsgruppen som utarbetade promemorian inte alls om ansvarsuppdelningen mellan stat och kommun på det nu aktuella tillsynsområdet.

Prop. 2005/06:128 Anpassningar till nya EG-bestämmelser om livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd m.m.

Inte heller regeringen föreslog i sin proposition några större förändringar i ansvarsfördelningen inom livsmedelstillsynen. I stället framhöll regeringen, precis som promemorian, att det fanns en etablerad tillsynsorganisation på livsmedelsområdet och att de myndigheter som redan ansvarade för tillsynen borde göra det även fortsättningsvis:

Det faller sig naturligt att bygga vidare på den organisation och den kunskap om de centrala, regionala och lokala förhållandena som finns hos kontrollmyndigheterna. (Prop. 2005/06:128, s. 149)

Regeringens bedömning var att den befintliga tillsynsorganisationen var så beskaffad att den kunde möta de krav som ställdes i de nya EU-förordningarna om tillsyn, varför det saknades skäl att ändra den rådande ordningen.

Regeringen diskuterade, med utgångspunkt i kritik från remissinstanser, huruvida Livsmedelsverket eller någon annan central myndighet borde överta delar av kommunernas tillsynsansvar. Flera faktorer talade enligt regeringen emot sådana ändringar. För det

första skulle Livsmedelsverket, som inte arbetade operativt på gårdarna, bli en helt ny aktör på området och för det andra saknade verket full geografisk täckning. För det tredje angav regeringen att tillsynen för sin effektivitet fordrar personal med erforderlig kompetens, en kompetens som regeringen ansåg primärt fanns hos kommunerna. I övrigt resonerade regeringen inte kring ansvarsfördelningen på området i sin proposition.

Djurskydd

Även om trenden i den statliga förvaltningspolitiken onekligen är decentralisering till kommunal nivå finns det även på senare år exempel på att kommunerna har frångåtits ansvar och att verksamhet har förlagts till statlig nivå i stället. Tillsynen inom djurskyddsområdet och delar av livsmedelsområdet är två sådana exempel. Det beslut riksdagen enligt ovan fattat om tillsynen på livsmedelsområdet ändrades delvis i och med den proposition som diskuteras nedan.

Ds 2007:33 Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi

När promemorian om djurskyddskontroll m.m. i statlig regi utarbetades utövades den operativa tillsynen på djurskyddsområdet och huvuddelen av den operativa livsmedelstillsynen av kommunerna. Promemorians förslag var att denna ordning skulle ändras, och att det operativa tillsynsansvaret på djurskyddsområdet och specifika delar av livsmedelsområdet skulle övertas av länsstyrelsen. Märk väl

att kommunerna även efter de nu diskuterade reformerna fortfarande har omfattande ansvarsområden vad gäller livsmedelstillsynen.

Bakgrunden till promemorian var att brister i tillsynen på djurskyddsområdet och delar av livsmedelsområdet hade uppmärksammats. I promemorian uppmärksammades att det inte kunde garanteras att EU:s bestämmelser om djurskyddstillsyn efterlevdes i Sverige samt att Kommissionen i samband med revisioner av den svenska livsmedelstillsynen hade konstaterat brister i densamma. Den svenska förvaltningsmodellen kunde enligt Kommissionen inte tillförsäkra att EU-bestämmelserna tillämpades likformigt över landet och revisionerna hade observerat brister i koordinering, samarbete, rapportering samt uppföljning och återkoppling mellan de olika myndighetsnivåerna både vad gällde djurskydds- och livsmedelstillsynen. Enligt promemorian förelåg ett behov av att bättre kunna styra, samordna och följa upp tillsynen på de nu nämnda områdena.

Vilka var då skälen bakom promemorians förslag att förlägga den nämnda tillsynen på läns-styrelsen istället för kommunerna? För det första framhölls vikten av att tillsynen är god, effektiv och likvärdig över hela landet. Vidare uppmärksammades att brister i den kommunala tillsynen hade uppmärksammats och att det inte kunde garanteras, respektive att det på livsmedelsområdet hade konstaterats, att Sverige levde upp till EU:s regelverk. Enhetligheten och rättssäkerheten var enligt promemorian hotad. Det kommunala

självstyret framhölls i promemorian som ett problem med utgångspunkt i likvärdighet och rättssäkerhet:

Även om EG-rätten och djurskyddslagen innehåller ett antal specificerade krav på den offentliga kontrollen som kommunerna måste följa är det med hänsyn till principen om kommunalt självstyre i praktiken svårt att styra dem eftersom kommunerna har ett väsentligt mått av frihet i själva utförandet. Kommunerna bestämmer exempelvis vilka frågor inom kommunen som ska prioriteras och vilka resurser som ska tilldelas djurskyddskontrollen. Detta får till följd att Sverige har svårt att säkerställa att gemenskapens bestämmelser om den offentliga kontrollen till fullo efterföljs. (Ds 2007:33, s. 30)

Genom att minska antalet tillsynsmyndigheter och koncentrera den operativa tillsynen till färre enheter kunde styrning, samordning och uppföljning av tillsynen underlättas och enskildas rättssäkerhet upprätthållas, enligt promemorian.

I promemorian uppmärksammades värdet av lokalkännedom, som angavs vara resultatet av inspektörernas närhet till kontrollobjekten. Med denna fördel ansågs uppvägas av behovet av behovet av en effektiv tillsynsorganisation, som länsstyrelsen antogs kunna utgöra. Inspektörerna skulle genom reformen bli färre men detta kunde leda till bättre kunskapsöverföring och mer effektivt erfarenhetsutbyte mellan berörd personal. Genom att tillsynsmyndigheterna blev färre kunde också styrningen, samordningen och uppföljningen av tillsynen bli bättre.

Prop. 2007/08:63 Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi

Även regeringen förordade i den proposition som följde på promemorian att tillsynsansvaret på djurskyddsområdet samt för delar av livsmedelstillsynen skulle flyttas från kommunal till länsstyrelsenivå. Regeringen hänvisade härvidlag till de brister i tillsynen och förvaltningsorganisationen som hade konstaterats. I sina motiv för denna förändring framhöll regeringen inte något annat än vad som redan hade framkommit i promemorian. De många tillsynsmyndigheterna, det vill säga de 290 kommuner och 21 länsstyrelser som ansvarade för djurskyddstillsynen, gav upphov till svårigheter i termer av likvärdighet, rättssäkerhet, styrning, samordning och uppföljning. Det kommunala självstyret, särskilt kommunernas möjligheter att besluta om prioriteringar och resurstilldelning, framhölls precis som i promemorian utgöra ett problem i relation till EU-bestämmelserna på de två tillsynsområdena. De nämnda problemen kunde enligt regeringen åtgärdas genom att ansvaret för tillsynen lades på länsstyrelsen, vilket också var regeringens förslag.

Konklusioner: statens syn på kommunalisering inom specialreglerade områden

Under lång tid har kommunernas ansvar för olika offentliga verksamheter gradvis ökat. Det är sällsynt att ett område som kommunerna ansvarar för centraliseras till en högre nivå. Vad kan då sammanfattningsvis sägas om de motiv för ansvarsfördelningen som framkommer i statliga policydokument under senare tid? Ett motiv som går igen i flera av dokumenten är respekten för den redan rådande ordningen. Det förekommer sällan att utredare eller regeringens överväger att kommunernas ansvar ska fråntas dem. I stället utgör det faktum att kommunerna redan har ett stort ansvar som ett motiv för att de ska ha detta ansvar också fortsättningsvis. I vissa fall kompletteras detta motiv med resonemang kring att det på kommunal nivå finns en fungerande organisation och personella resurser som motiverar den rådande ordningens fortsättning. Även den statliga förvaltningspolitiken som sådan fungerar som ett motiv i flera av de ovan refererade skrifterna. Staten styr genom ramlagar och sedan länge har decentralisering varit ett ledord för den statliga politiken, vilket innebär att ansvaret för att genomföra stora delar av den offentliga politiken hamnar på kommunerna.

Vår tolkning av varför detta synsätt är så dominerande är att det inte finns några realistiska alternativ till kommunalisering i dagens Sverige. I kommunerna finns redan ett geografiskt heltäckande system av offentliga lokala förvaltningsenheter med hög kompetens.

Att inrätta en ny statlig myndighet med lokal närvaro i hela Sverige skulle vara en mycket stor utmaning. Organisationen skulle bli gigantisk och svåröverblickbar. Endast några få statliga myndigheter har någon verksamhet att tala om på lokal eller regional nivå (främst Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Polisen), och i de flesta fall handlar utvecklingen i dessa myndigheter om att minska den lokala närvaron och effektivisera genom centralisering. Att inrätta nya statliga myndigheter med lokalkontor i hela landet är inte realistiskt.

Undantag från decentraliseringstrenden finns dock, till exempel inom djurskyddet. Den centralisering av djurskyddstillsynen och delar av tillsynen på livsmedelsområdet som vi tidigare har tagit upp bör som vi ser det inte tas till intäkt för att statens inställning i ansvarsfördelningsfrågan har förändrats. Dessa områden är små jämfört med andra tillsynsområden och i omfattning försumbara jämfört med kommunernas kärnverksamheter. Ansvaret för tvångsomhändertagande av missbrukar enligt LVM låg under en tid på länsstyrelsen, men effektivitetsskäl bidrog till att ansvaret kommunaliserades 1993. Det ansågs rimligare att länsstyrelsen intog tillsynsrollen medan de många löpande ärendena sköttes av de enheter som i praktiken hade både kompetensen och utredningsresurserna.

Ett mycket vanligt förekommande motiv för ansvarsfördelningen mellan stat och kommun är också det värde som ramlagsstyrningen och decentraliseringen antas leda till, nämligen ökad effektivitet. Resonemangen ser delvis olika ut i de olika underlagen

men gemensamt i många av återfinns antagandet att politiken genom kommunernas lokalkännedom, problemkännedom och möjligheter att anpassa politiken till lokala förhållanden, kommer att bli mer effektiv. Antagandet som ligger till grund för detta motiv är att om kommunerna ansvarar för politikens förverkligande kommer måluppfyllelsen att öka med bibehållna resurser. Vidare framhålls stundtals också värdet av flexibilitet, som möjliggörs genom kommunalt utförande, som ett värde och motiv i sig. Ramlagsstyrningen antas också möjliggöra en avbyråkratisering, som kopplar till effektivitetsvärdet. I ett fall, LVU, motiveras slutligen lokalpolitikernas ansvar med att de genom att aktivt medverka kan bidra till att bättre beslut fattas och anges att politikerna och professionen tillsammans kan åstadkomma bättre lösningar i svåra ärenden.

Två problem som uppmärksammas i de ovan beskrivna skrifterna är riskerna för bristande likvärdighet och rättssäkerhet, givet kommunerna som utförare. Om kommuner anpassar den statliga politiken till lokala förhållanden och gör olika bedömningar i liknande fall, hotas såväl likvärdighet som rättssäkerhet. I diskussionerna kring LVU anges dock att politikerna, genom sin övervakande funktion, kan fungera som en garant för rättssäkerheten i enskilda ärenden. Lösningen på dessa problem framhålls allt som oftast vara tydligare statlig styrning, utökade och förtydligade rättigheter för enskilda, förbättrade besvärsmöjligheter för enskilda samt utvecklad statlig tillsyn. Det vill säga: där styrningen ex ante är mindre detalje-

rad än förut finns ett behov av styrning ex post. Endast i ett undantagsfall har det diskuterats att överföra ansvaret från kommunal till statlig nivå.

I debatten om LVM återkom en annan typ av rättsäkerhetsfråga, nämligen risken att kommunerna och socialnämnden skulle ses som motparter istället för en instans på missbrukarnas sida. Lösningen var att den oberoende länsstyrelsen skulle ansvara för utredningen av tvångsvårdsärenden. Men när det visade sig att alla inblandade, inklusive missbrukarna, insåg att socialtjänsten ändå i praktiken låg bakom alla tvångsvårdsärenden (som utredare på uppdrag av länsstyrelsen) vilket underminerade rättsäkerhetsargumentet. Det är här värt att notera att trots att rättsäkerhet varit en viktig fråga under den långa debatten om LVM så har det i de offentliga texterna aldrig ifrågasatts att socialnämnden är en politisk instans. Vid ett tillfälle nämns att domstolsprövningen ärenden tillgodoser krav på lekmanamedverkan, vilket implicit avslöjar att man ser fördelar med att inte enbart professionella tjänstemän och jurister fattar beslut. Men varken motiven för eller argumenten emot att kommunalisera tvångsvårdsansvaret tycks ha påverkats av nämndens politiska karaktär.

I början av vår diskussion om de statliga motiven gjorde vi några nedslag i den kommunala historien, bland annat med en längre utveckling kring nykterhetsnämndernas tillkomst och utveckling. Under en stor del av 1900-talet var staten medveten om de förtroen-

devaldas oundgängliga och aktiva roll när verksamheter kommunaliseras. I granskningen av statens politik under senare år är det dock mycket svårt att finna exempel på sådana argument i styrande policydokument. Verksamheter skapas och förläggs till den lokala nivån av praktiska skäl, utan att staten närmare har övervägt hur den passar in i den lokala demokratin.

När det gäller den andra fråga som introducerades i inledningen av detta avsnitt, nämligen ansvarsfördelningen mellan politiker och anställda, förs liknande resonemang i de underlag där denna ansvarsfördelning diskuteras. För det första framställs relationen som problematisk då statsmakterna ofta finner det förenat med svårigheter att förena professionellt självbestämmande med lokalpolitiskt inflytande. I fallet LVU framhålls dock som sagt att de lokalt förtroendevalda kan bidra till enskilda ärenden i sak, och medverka till att låsningar undviks och bättre beslut fattas. För det andra framhålls att det ankommer på de lokalt förtroendevalda att exempelvis besluta om prioriteringar, riktlinjer och resurser, medan det ankommer på de anställda att med utgångspunkt i dessa ansvara för politikens implementering. Möjligheterna att upprätthålla en sådan uppdelning är enligt vår mening små. I praktiken är det inte så enkelt att skilja vad från hur som man ibland förleds att tro. Hur något genomförs är ibland lika politiskt känsligt som vad man faktiskt gör.

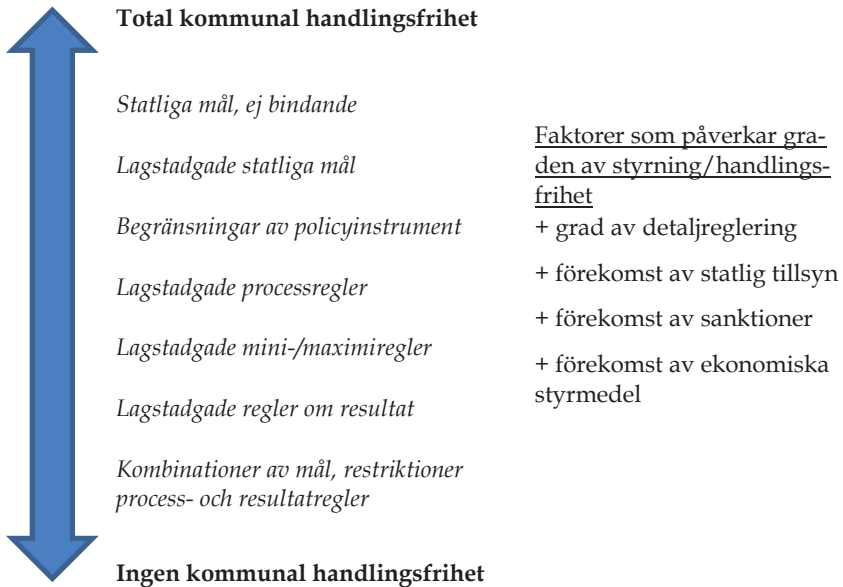
Den lokala administrationens kvalifikationer för att ansvara för olika verksamheter diskuteras alltid. Graden av detaljering i speciallag-

stiftningen handlar om önskan att åstadkomma rättsäkerhet och likvärdighet i hela landet, och detta är en övervägning som staten tar på största allvar. Att en sådan strävan samtidigt snävar in det lokala självstyrets handlingsutrymme är en självklarhet, men sådana effekter lyfts sällan fram. Som diskuterats tidigare är handlingsutrymmet avgörande för att demokratins mekanismer ska kunna verka i kommunerna. Vissa av de lagstiftningar som vi tagit upp i detta avsnitt har varit mycket detaljerade. Tillämpningen av livsmedelslagen ger till exempel ett mycket begränsat utrymme, om ens något, för politiska överväganden; sådana aktualiseras främst i resurs-/budgetfrågor, som har samband med verksamhetens inriktning och ambitionsnivå. (SOU 1998:61). Men även på detta område kan man argumentera för att lekmannamedverkan i myndighetsutövningen bidrar till politisk kontroll, de förtroendevaldas kännedom om lagstiftningen, samt att de förtroendevalda kan förklara för allmänheten på vilket sätt lagstiftningen har tillämpats.

Specialreglering och graden av statlig styrning

När vi diskuterar utrymmet för lokal politik inom specialreglerade områden och argumenten för att behålla förtroendevalda som ledare för verksamheterna är det viktigt att komma ihåg att specialreglering bara är en del av den statliga styrningen av kommunal verksamhet. Staten har fler styrmedel till sitt förfogande än enbart lagstyrning. Och dessutom är de specialreglerade kommunala verksamheterna ingalunda enhetliga. Eftersom styrningen tar sig en rad olika uttryck så varierar graden av statlig styrning – och därmed det lokala politiska handlingsutrymmet – mellan och inom politikområden. Av dessa skäl är de principiella diskussioner som rör demokratins och lekmannastyrets roll inte avgränsade till det specialreglerade området utan gäller hela den kommunala förvaltningen.

I själva verket är det svårt att hitta kommunala verksamheter där handlingsfriheten är total i meningen att staten inte har några som helst mål för politikområdet och heller inte lägger några restriktioner som begränsar användandet av policyinstrument inom området. Det rör sig i så fall om relativt perifera verksamheter. I figuren nedan illustreras hur graden av handlingsfrihet kan variera beroende på vilka styrmedel staten använder inom ett område. Dessutom listas andra faktorer som oberoende av val av regleringsform påverkar graden av kommunal handlingsfrihet.



De kommunala politikområden där staten inte uttryckligen har specialreglerat verksamheten brukar traditionellt hänföras till kommunernas allmänkompetens. Men även inom verksamhetsområden som faller under allmänkompetensen finns i allmänhet statliga mål och restriktioner, till exempel kulturpolitiska mål som influerar kulturpolitik på lokal nivå, eller folkhälsomål som inverkar på fritidspolitiken. För turismpolitiken begränsas kommunernas handlingsutrymme att driva verksamheter av självkostnadsprincipen. Inom näringslivspolitikerna finns förbud mot att gynna enskilda näringsidkare, och så vidare. På vissa områden har staten fastslagit mål som kommunerna uttryckligen förväntas anpassa sig till och där statliga

myndigheter följer upp kommunernas prestationer, men där tvingande regler och sanktioner saknas. Hit hör till exempel miljömålen (prop. 2009/10:155) och målen för jämställdhetsintegrering (regeringens skrivelse 2011/12:3). När det gäller de två sista målen är det också värt att nämna att har tillkommit i relation till mål som internationella organisationer som FN och Europarådet har formulerat. I denna studie har vi fokuserat på statlig styrning av kommunerna men det är numera en självklarhet att internationella mål och regelverk, inte minst från EU, i hög grad begränsar både kommunernas och statens politiska handlingsfrihet på många områden.

Staten har också på flera sätt kringskurit kommunernas möjligheter att använda vissa typer av policyinstrument. Detta gäller inte minst frågan om privatisering och affärsmässighet som är en starkt politiserad fråga i Sverige. Genom kommunallagen är kommunerna till exempel förbjudna att driva näringslivsverksamhet med vinst. Samtidigt har riksdagen i lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (SFS 2010:879) tydliggjort att allmännyttan måste följa affärsmässiga principer, vilket är ett uttryckligt undantag från kommunallagens förbud. Skollagens (SFS 2010:800) reglering gör det svårt för kommuner att säga nej till privata aktörer som vill etablera nya friskolor och med en nyligen införd förändring i hälso- och sjukvårdslagen (SFS 1982:763) har riksdagen gjort vårdvalssystem obligatoriskt för landstingen. Båda dessa typer av

regleringar är exempel på begränsningar av kommunernas möjlighet att avstå från att använda marknadsstyrning och privata utförare.

Ekonomiska styrmedel är inte direkt tvingande, men om styrmedlens incitament blir tillräckligt starka är det svårt för kommunerna att inte anpassa sig. Förordningen om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet (SFS 2001:160) reglerar ett frivilligt statsbidrag som ges till kommuner som tillämpar systemet med en högsta avgift inom de nämnda verksamheterna. Sedan den 1 januari 2003 tillämpar alla kommuner maxtaxa vilket indikerar att trots att systemet är frivilligt så är statsbidraget ett erbjudande som det i praktiken är omöjligt att säga nej till.

De ovan nämnda exemplen på statlig styrning brukar normalt inte inkluderas när man talar om specialregler för kommunal verksamhet. Termen specialreglerad verksamhet rör regler som faller under kommunallagen 2 kap. 4 § "Om kommunernas och landstingens befogenheter och skyldigheter på vissa områden finns det särskilda föreskrifter." Den specialreglerade verksamheten består i grova drag av tre typer av regleringar: 1) reglering som tar sikte att göra vissa angelägenheter obligatoriska för kommuner och landsting, till exempel inom plan- och byggväsendet, skolområdet, socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Dessa uppgifter brukar kallas kommunal kärnverksamhet. Därutöver finns specialregler som rör 2) myndighetsutövning mot enskild, till exempel i ärenden om bistånd eller

bygglov. Därtill finns regler som inte innefattar myndighetsutövning men som rör 3) "faktiskt handlande" inom till exempel undervisning eller sjukvård (jfr SOU 2007:72).

En lag som fastslår att kommunerna är ansvariga för att en viss typ av verksamhet är alltså en specialreglerad inskränkning av det lokala självstyret, men om staten inte också reglerar hur verksamheten ska bedrivas, eller i vilken omfattning, finns ett stort politiskt handlingsutrymme för kommunerna. Ett exempel på en sådan reglering är bibliotekslagen (SFS 1996:1596) som slår fast att varje kommun ska ha ett folkbibliotek, att boklån vid dessa bibliotek ska vara kostnadsfria och att kommunerna ska anta planer för biblioteksverksamheten. I lagen anges också några mål som riksdagen menar att kommunerna ska ägna "särskild uppmärksamhet", till exempel främja barn och ungdomars språkutveckling och stimulera till läsning samt erbjuda litteratur anpassade efter funktionshindrade och medborgare med annat språk än svenska. Vad det innebär att "uppmärksamma" framgår dock inte, och inte heller vad som händer om så inte sker. Inget sägs heller om krav på bibliotekens omfattning, organisationsformer eller huvudmannaskap. Kommunerna har därmed i praktiken en mycket stor frihet att bestämma sin egen bibliotekspolitik. I jämförelse lämnar bibliotekslagen ett mycket större handlingsutrymme än till exempel skollagens (SFS 2010:800) detaljerade stadganden om kommunernas ålägganden som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasiesko-

la, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna, utbildning i svenska för invandrare och fritidshem.

Statlig reglering som styr kommunernas myndighetsutövning mot enskild finns av mångahanda slag. Förvaltningslagen ger här ramarna för både statlig och kommunal verksamhet och anger hur ärenden ska handläggas generellt. Men de speciallagar som reglerar myndighetsutövning inom varje enskilt område varierar storligen med avseende på kommunernas handlingsutrymme i beslutsprocesser och i bedömningsituationer.

En typ av specialreglering är processregler, som säkrar att en fråga handläggs på ett visst sätt och implicerar att resultatet av en sådan korrekt process sedan blir en legitim avvägning mellan olika intressen och värden. Bygglovsreglerna i plan- och bygglagen (SFS 2010:900) är ett bra exempel på en typ av specialreglering som anger hur kommunernas beslutsprocesser ska gå till, men inte nödvändigtvis hur resultatet av beslutet ska se ut. Anvisningarna för när bygglov ska sökas och hur ansökan ska utformas och hur handläggning ska gå till är rigoröst beskrivna i lagen.

En specialreglering som är ännu mer ingripande än processregler är regler som mer precist kring vilka beslut som ska fattas i vissa typer av ärenden. Bland dessa av regler finns olika typer av minimi- eller maximibestämmelser som delvis begränsar kommunernas handlingsfrihet: staten avgör vad som är grundläggande krav men om kommunen har högre ambitioner så är det fritt fram. Exem-

pel på minimiregler finns bland annat i skollagen, där det stadgas att barn som fyllt tre år erbjudas förskola under minst 525 timmar om året och att barn till arbetslösa och föräldralediga som är över ett år skall erbjudas förskola under minst tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan (skollagen 8 kap. 4-6 §§). En variant på denna typ av regler gäller försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (4 kap. 3 §) där kommunerna har att förhålla sig till en av regeringen årligen fastställd riksnorm (socialbidragsnormen). Här kan dock kommunerna om särskilda skäl föreligger avvika från normen.

Ännu mer styrande är regler som slår fast exakt vilka beslut som bör fattas under vissa givna förutsättningar. Det är denna typ av regler som starkast kringskar kommunernas handlingsfrihet på ett specifikt område, och kombinationer av processregler och resultatregler reducerar handlingsutrymmet till ett minimum.

En typ av resultatriktad lagstiftning rör frågan om bygglov enligt plan- och bygglagen (SFS 2010:900). I bygglovsärenden är det byggnadsnämnden som fattar beslut i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild. I lagen fastslås i och för sig detaljerade riktlinjer för hur sådana beslut om bygglov ska gå till, till exempel att ansökan inte får strida mot detaljplanen. Men dels är det kommunen själv som ansvarar för att utforma detaljplanen, dels finns en paragraf som möjliggör att bygglov kan ges "för en åtgärd som avviker från en detaljplan eller områdesbestämmelser, om avvikelsen är liten och förenlig med detaljplanens eller områdesbestämmelsernas syfte"

(plan- och bygglagen 9 kap. 3 §). Trots att lagen på ytan reglerar när bygglov kan ges och inte ges så är tolkningsmöjligheterna och därmed handlingsutrymmet för nämndens förtroendevalda ledamöter här uppenbara.

Ett bra exempel på när staten helt och hållet reglerar beslutens resultat är betygssättningen i grundskolan enligt läroplanen (Lgr 11). Förutom tämligen detaljerade bestämmelser hänvisar läroplanen till ännu mer detaljerade riktlinjer där det för varje betygssteg i varje ämne finns utförliga instruktioner för vilka färdigheter ett barn bör ha för att få ett visst betyg. I betygssättning är det lärarna som ges rätten att sätta betyg enligt mycket specifika kriterier. Det finns i denna typ av ärenden inget som helst utrymme för den politiska nivån att påverka hur detta beslut fattas.

Förstatligande – ett förvaltningspolitiskt alternativ?

I föregående avsnitt har vi sett hur statens styrmedel för att på olika sätt kontrollera kommunernas verksamhet på det specialreglerade området tar sig många och sinnrika uttryck. Huvudintrycket är att det inte finns någon poäng att uttala sig generellt om graden av statlig kontroll över det specialreglerade området, inte ens inom särskilt avgränsade politikområden. Graden av statlig kontroll varierar från fråga till fråga inom varje område. Men vi har också sett att det finns en rad områden där statens grepp över verksamheten är mycket starkt och kommunernas handlingsutrymme nästan är eliminerat. Det finns mot den bakgrunden anledning att fråga sig om återförstatligande är ett realistiskt förvaltningspolitiskt alternativ – och vad det i så fall skulle innebära för den demokratiska legitimiteten.

I den allmänna debatten förekommer ibland krav på förstatligande. Inte minst gäller det skolans område där företrädare för partier till både höger och vänster förespråkar en nationalisering. Men de statliga policydokument som vi studerat finns inga antydningar om någon generell omsvängning när det gäller ansvarsfördelning från statens sida. Det finns helt enkelt inte några realistiska alternativ för verksamheter vars art kräver att de bedrivs på lokal nivå. När verksamheter rent praktiskt kan centraliseras, åtminstone till den regionala nivån, ja då kan reformer övervägas men knappas annars.

Principerna för vårt statskick baserat på lokalt självstyre gör att det finns ganska klara gränslinjer mellan vad som är statligt och kommunalt huvudmannaskap. Kommunerna är autonoma politiska system separerade från staten, och som staten endast kan kontrollera med regelgivning och ekonomiska styrmedel. Men så behöver inte nödvändigtvis vara fallet. En möjlighet att mer inkrementellt nationalisera den kommunala verksamheten vore att gå tillbaka till 1800-talet och låta sig inspireras av de lösningar som då tillämpades. Staten såg till exempel långt till att vara personellt närvarande i de kommunala angelägenheterna långt in på 1900-talet. Kyrkoherden, företrädande statskyrkan, var självskriven ledare för skolnämnden och hade närvarorätt i kommunalnämnden fram till 1913. I städerna fanns magistraten som en statens förlängda arm för att bevaka de kommunala frågorna. Magistratens ordförande, borgmästaren, utsågs av regeringen. Fram till 1930-talet hade magistraten rätt att sammankalla och delta i stadsfullmäktiges överläggningar och den skulle vara representerad i hälsovårdsnämnd och byggnadsnämnd (Östberg 1996). I många frågor stod länsstyrelsen som övervakare av de kommunala verksamheterna.

Staten har sedan länge övergivit denna typ av personell närvaro i kommunpolitiken. Istället är det genom tillsyn och besvärsmätt som staten ger sig själv möjlighet att överpröva kommunala beslut. Vi vill på inget sätt förordna statliga kommissionärer i Sveriges kommunhus, men för alla som driver linjen att öka den statliga styrning-

en av kommunerna, och kanske till och med gör slut på de lokalt förtroendevaldas kontroll över delar av den kommunala förvaltningen, är modellen åtminstone en teoretisk möjlighet.

Ur ett demokratiskt perspektiv är huvudproblemet med förstatligande av kommunala verksamheter att medborgarnas möjlighet att styra utfallet i politiska frågor minskar. Vi menar självfallet inte att statliga myndigheter står utanför demokratisk kontroll. Men det blir ett faktum att ju större andel av svensk offentlig förvaltning som finns på den statliga nivån, desto fler blir de politiska avgöranden som träffas utan demokratisk insyn och möjlighet till ansvarsutkrävande.

En levande beskrivning av hur avvägningar av politiska intressen görs inom statlig förvaltning återfinns i Vicki Johanssons studie *Vägen till en väg* (2011). När vägar byggs medverkar en mängd statliga myndigheter, i synnerhet trafikverket och länsstyrelserna, och andra aktörer som gör sig gällande är konsulter, företag, intresseorganisationer, aktionsgrupper, markägare och intresserad allmänhet. Många intressen står emot varandra: samhällets tillväxt, miljövärden, kulturvärden, privata och offentliga ekonomiska intressen etc. Under långa tider förhandlar aktörerna fram lösningar på hur och var vägar ska byggas, och man kan inte undgå att förundras över att det faktiskt går att åstadkomma resultat ur så komplexa processer. Kruxet är att även om vägar byggs och en mängd intresseavvägningar görs för varje liten del av varje vägbygge, så ligger

alla dessa avgöranden utanför demokratisk kontroll. Planexperter, vägingenjörer, arkitekter, biologer, geologer, antikvarier, lantbrukare och ekonomer må alla ha stora kunskaper relevanta för vägbygget, men ingen av dem kommer att stå till svars över hur de miljarder skatte kronor som avsätts för vägbyggen faktiskt används.

Är tjänstemannastyre ett alternativ?

Ett alternativ till att låta verksamhet styras av förtroendevalda är att överlåta beslutanderätten i politiska frågor direkt till tjänstemännen. Tjänstemän har ofta stora kunskaper om de områden de ansvarar för, och när de uppnår expertstatus i medborgarnas ögon följer också en aura av legitimitet. Vi är vana att tro på vad experter säger.

Det förra avsnittet avslutades med ett exempel på statlig förvaltning där en rad olika expertprofessioner utan förtroendevaldas inblandning försöker nå ett resultat genom förhandlingar. Geologiska kunskaper är nödvändiga för att bygga en väg, man måste till exempel veta huruvida det är lämpligt att spränga bort en viss bergknalle och vilket som är det bästa sättet att göra det på. Biologen kan avgöra om en utrotningshotad odla påverkas av en sådan sprängning och antikvarien vet om det finns några fornminnen på höjden. Men ingen expert kan avgöra om den ekonomiska kostnaden för en säker sprängning, odlans väl och ve, fornminnenas utplåning med mera, vägs upp av att en kommun får en ny infart till ett industriom-

råde. Demokratiforskaren Robert Dahl sätter till och med i fråga om inte vanliga medborgare är mer kompetenta än professionella experter att göra den typen av komplexa bedömningar. Dahl argumenterar enligt följande:

The sheer complexity of public affairs means that experts are generally no more competent over a range of policies than ordinary citizens, and may even be less competent. Ironically, many of the basic qualities of experts conspire to impair their broader judgment: their narrowness of outlook, understanding, and values; their idiosyncratic biases reflecting their own field of specialization; their unwarranted confidence in the applicability of a model or a method that is at best valid only under certain very limited conditions; their all-too-human tendency to force highly complex phenomena onto the Procrustean bed of theory; their blindness of their own ideology on their analysis; their unwillingness or inability to recognize the limits of their own expertise. (Dahl 1992 s. 50-51)

Att överlåta ansvar för politiska beslut till experter av olika slag är alltså ur demokratiskt hänseende knappast en god idé. Inte desto mindre görs detta i stor omfattning både i stat och kommun. Men normalt sett argumenterar ingen för att experttjänstemän ska fatta politiska beslut. Att säga att vissa typer av beslut måste decentraliseras till tjänstemän är en sak, men att framhålla att de politiska besluten därmed kommer att fattas på odemokratisk grund är alltför svår-

smält retorik för de flesta. Det är få som öppet kräver att viktiga beslut måste undandras demokratin.

En vanligare och mer försätlig utvecklingstrend är *avpolitisering*, det vill säga att politik och politiska beslut läggs på tjänstemän därför att de av olika skäl upphört att betraktas som politik. Och när något inte längre ses som politiskt, ja då finns heller inga uppenbara skäl att tillämpa demokratiska beslutsmetoder.

Var politikens gränser går, vilka frågor som är politiska och vilka som inte är det, är frågor som vi långt ifrån är ense om. Frågor som betraktas om politiska i en kommun kanske inte gör det i en annan. Kommunala tjänstemän är ofta lyhörda för vilka frågor som är politiska och vilka som inte är det. När en fråga definieras som politisk håller sig tjänstemännen undan och låter de förtroendevalda ta över. Å andra sidan, när så kallade policy-tomrum uppstår så kan tjänstemännen fylla ut tomrummet med agerande baserat på sina egna värderingar (jfr Montin 2004, Tahvilzadeh 2011).

Vad avgör då om en fråga är politisk eller ej? Vi menar att för att svara på den frågan måste vi först skilja mellan politiska frågor och politiserade frågor. Vad som är en politisk fråga kan besvaras med hjälp av en teoretisk definition av vad politik är, till exempel den som vi själva formulerade ovan om att frågor blir politiska om de rör hur vi hanterar intressekonflikter i samhället, hur gemensamma tillgångar ska användas och hur resurser och pålagor ska fördelas mellan samhällets medlemmar. Men det finns många kom-

munala frågor som de allra flesta analytiker med denna definition i handen skulle betrakta som politiska, men som av olika anledningar ändå inte ses som politiska av de aktörer och organisationer som hanterar dem. Det betyder att frågan inte är *politiserad*, det vill säga den finns inte på den politiska agendan och det finns inga öppna motsättningar mellan olika samhällsintressen och politiska aktörer kring hur frågan ska hanteras.

Det tycks finnas en begränsning av hur många frågor som en politisk organisation mäktar med att politisera (jfr Lundquist 1992). Debatter pågår om några stora frågor i taget, sedan övergår man till nya frågor, och så vidare. Politiska frågor kan också ha olika grad av politisering. Somliga frågor kan vara starkt politiserade och föremål för öppen konflikt mellan partier, medan andra frågor kan stå på den politiska dagordningen men graden av öppen konflikt är marginell. Men det finns också exempel på frågor som helt lyfts ut ur det politiska rummet och som definieras som något annat än politik, till exempel en juridisk fråga, eller en teknisk fråga som bäst avgörs av experter.

Vi menar att avpolitiseringsen är ett problem som medför stora risker för centrala demokrativärden. Om politik avpolitiserats undandras den demokratiska processer, vilket innebär att politiska beslut kommer att fattas på illegitim grund. En annan konsekvens av avpolitiseringsen är att både beslutsfattare och medborgare blir blinda för den ideologiska dimensionen i besluten, det vill säga insikten

att olika lösningar är mer eller mindre önskvärda beroende på vilka värderingar man har. Avpolitisering riskerar att frågor blir betraktade som tekniska problem med en enda, ultimat lösning. Avpolitisering sätter skygglappar på beslutsfattare och motverkar visionära och alternativa lösningar på samhällets problem. Om avpolitiseringsen för med sig att politiska beslut fattas på andra sätt än genom demokratiska processer, av aktörer som i okänd omfattning drivs av sina egna särintressen, ja då är risken uppenbar för att hela samhället blir mindre rättvist.

Sammanfattning och slutsatser: Demokratins svängrum

I denna rapport har vi diskuterat ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i syfte att reda ut huruvida det finns utrymme för demokrati och lokal politik inom de specialreglerade verksamhetsområdena. Vår strävan har varit att identifiera argumenten för och emot att bibehålla ett system med politiska beslutsfattare inom specialreglerade kommunala verksamheter. Mer precist gäller frågan vilken roll förtroendevalda politiker har eller bör ha inom politikområden där utrymmet för politik är begränsat.

För att svara på denna fråga inledde vi med att diskutera vilken roll demokratin har i vårt samhälle som legitimeringsverktyg för beslut som avgör politiska avvägningar. Vi identifierade två typer av demokratiska mekanismer som är relevanta i den aktuella problematiken: partikonkurrens och lekmanamedverkan, där partikonkurrens representerar en starkare grad av medborgerlig styrning och lekmanamedverkan en svagare. Om partikonkurrens kan uppnås så har medborgarna möjlighet att genom valhandlingen påverka politikens riktning och utkräva ansvar, medan lekmannastyret bidrar med en mer övervakande och kontrollerande funktion.

Ur demokratisynpunkt är idealet att alla politiska beslut fattas av förtroendevalda, och inte av tjänstemän från vilka medborgarna inte kan utkräva ansvar. Detta ideal är dessvärre omöjligt att för-

verkliga. Brist på förtroendevalda och brist på tid gör att många beslut som har politiska komponenter måste delegeras till tjänstemän, oavsett vilket förvaltningssystem som råder. Men för att maximera verksamhetens demokratiska legitimitet bör en så stor andel som möjligt av de politiska besluten underställas förtroendevalda.

För att de förtroendevalda ska ha reell makt över politiska beslut så måste det i varje enskild fråga finnas ett svängrum för demokrati, det vill säga ett utrymme för valmöjligheter, där olika vägval gynnar olika värden och intressen. Utgångspunkten för våra frågeställningar är att dessa valmöjligheter är kraftigt kringskurna inom kommunernas specialreglerade verksamhetsområden, det vill säga att utrymmet för politik inom dessa områden är begränsat.

Vi har dock visat på att det på denna punkt ingalunda finns någon dikotomi mellan specialreglerad och annan verksamhet. Även inom allmänkompetensen är de förtroendevaldas handlingsfrihet delvis begränsad och inom det specialreglerade området finns det stor variation när det gäller hur snäv den statliga regleringen är. Graden av kommunalt handlingsutrymme bestäms bland annat av hur detaljerade reglerna är, i vilken grad tillsyn och sanktioner förekommer, om ekonomiska incitament eller besvärsmöjligheter finns. Regler som enbart stadgar att vissa verksamheter måste finnas är mindre ingripande än de som också talar om hur beslutsprocesser inom dessa områden bör gå till. Mest begränsande är regler som slår fast vilka beslut som ska fattas givet vissa omständigheter, men även

inom denna kategori av regler finns en variation. Vissa sådana regler fastslår endast minimi- och maximinivåer, vilket ger ett utrymme för kommunerna att öka ambitionsnivån. Andra regler ger möjligheter till undantag.

Somliga regler är dock mycket detaljerade både när det gäller vad kommunerna ska göra, hur beslutsprocesser ska se ut och vilka beslut som ska fattas. Dessutom är sådana beslut ofta explicit lagda på tjänstemannanivå, till exempel på lärarna i grundskolan. Det är endast i sådana fall som den kommunala handlingsfriheten och utrymmet för lokal politik är helt eliminerat.

Vår genomgång visar att sådana kraftiga inskränkningar förvisso finns rörande vissa frågor inom vissa politikområden. Men det är inte så att vissa politikområden är helt detaljreglerade och andra inte – det varierar från fråga till fråga. Resultat från enkätundersökningar visar att de partipolitiska konflikterna är något lägre i nämnder ansvariga för socialtjänst, tekniska frågor och miljö – områden där den specialreglerade verksamheten är relativt sett omfattande och processorientrad. Men skillnaden mellan dessa nämnder och övriga sektorsnämnder är inte stor. Huruvida ett område är specialreglerat eller inte är alltså inte avgörande för graden av kommunalt självstyre eller för utrymmet för politik.

Vad har då staten haft för syften när specialreglerad verksamhet förlagts till den kommunala nivån? Har man i sådana fall vägt in att verksamheten kommer att styras av lokalt förtroendevalda, och

ser man det som något värdefullt i sig? Historiskt sett har det i flera fall varit så. Vi har tagit de numera avskaffade nykterhetsnämnderna som exempel och här visar det sig att staten hade genomtänkta avsikter med att låta missbruksfrågorna ligga under nämnder med lokalt förtroendevalda. Även inom till exempel fattigvård och socialtjänst har man tidigare haft idéer om att medborgarnas förtroende blir större om förtroendevalda handskas med dessa personliga och känsliga frågor.

Idag lyser dock sådana argument med sin frånvaro i de specialreglerande lagarnas förarbeten. Staten tycks sällan eller aldrig överväga för- och nackdelar när det gäller att låta verksamhet styras av partipolitiska nämnder. I vissa specialreglerade frågor är staten dock tydlig med att man önskar att olika värden ska sammanvägas i de beslut som fattas. Vi ser detta till exempel i plan- och bygglagen eller i bestämmelserna om strandskyddet. Mellan raderna förstår vi då att staten inser att besluten av nödvändighet måste fattas av politiker.

I de flesta fall nöjer sig dock staten med att diskutera kommunernas kapacitet för att handha olika uppgifter när man decentraliserar och centraliserar verksamheter. Kommunerna är den naturliga huvudmannen för verksamheter på lokal nivå, och nationella myndigheter med lokalkontor är helt enkelt inte realistiska. Om staten ser nödvändigheten av att viss verksamhet måste skötas lokalt men är skeptisk till kommunernas förmåga att fatta beslut av hög kvalitet, eller är orolig för att servicevariationen ska bli för stor, ja då löser

man det med starkare styrning, skarpare tillsyn och överprövningsmöjligheter. Endast i undantagsfall löser man problemet genom att centralisera verksamhetsansvaret. Sällan, om någonsin, motiveras dock sådana ordningar som en uttrycklig kritik mot kvaliteten på de demokratiska processerna.

Att uttala sig om hur stort utrymmet för kommunalt självstyre är i praktiken är en mycket svår uppgift. Man får summera utrymmet inte på områdesnivå utan rörande varje typ av fråga inom respektive politikområde. Vi menar att det inte finns något kommunalt politikområde där det inte åtminstone delvis finns ett handlingsutrymme som motiverar en demokratisk styrning enligt partikonkurrensmodellen. Men i många fall politiseras inte frågorna, vilket innebär att utrymmet inte tas i anspråk av de förtroendevalda. Istället fylls handlingsutrymmet av tjänstemännen i deras dagliga arbete. Vi menar dock att lekmannamedverkan har ett stort demokratiskt värde även inom de mer kringskurna verksamheterna där handlingsutrymmet i den mån det finns ligger i tjänstemännens händer. Förtroendevalda kan här vaka över förvaltningen som medborgarnas öron och ögon. Tjänstemäns möjlighet att missbruka sin ställning minskar kraftigt bara av vetskapen att de kan, eller kommer att, ställas till svars för sitt agerande av förtroendevalda. I ärenden om tvångshändertagande får nämnden en närmast domstolsliknande roll när de professionella tjänstemännen tvingas motivera sina beslutsrekommendationer inför en grupp lekmän. Insikten i de mer tekniska

delarna av verksamheterna ger också de förtroendevalda kunskaper och möjligheter att ta ställning till de mer allmänna politiska frågorna. Rutiner som tjänstemän med nödvändighet utvecklar då de har att agera med utgångspunkt i otydlig politisk styrning kan ifrågasättas av de förtroendevalda. Tjänstemännens politiska följsamhet ökar som en effekt av närheten mellan förtroendevald och tjänsteman.

Men är det verkligen så att demokratiska processer är det enda sättet att legitimera förvaltningens beslut? Har till exempel inte professioner och experter en väl så stor legitimitet i medborgarnas ögon? Vi menar att det inte råder någon tvekan om att professionella tjänstemän och experter bör ha en viktig position i kommunala beslutsprocesser. Utan deras gedigna kunskaper om hur verksamheten bedrivs skulle systemet inte fungera. Men man måste här skilja mellan professionell kompetens och kompetens att göra avvägningar mellan olika samhällsgruppers intressen. Sådana avvägningar handlar om politiska värderingar och dessa erhåller man inte via avancerad universitetsutbildning, åtminstone inte avsiktligen. Förtroendevaldas kunskaper om väljarnas preferenser trumfar här över professionernas verksamhetsideal.

Vi har i vår studie nämnt att den statliga demokratin åtnjuter hög legitimitet bland svenska medborgare, förmodligen högre än vad den kommunala demokratin gör. En kritisk fråga skulle då vara om inte verksamhet skulle få högre legitimitet om den styrdes direkt av regering och riksdag? Vi menar här att problemet med statlig

förvaltning på lokal nivå skulle vara att alltför stora delar av politiken helt och hållet decentraliseras till tjänstemannanivå, och dessutom till tjänstemän som är verksamma mycket långt från sina politiska huvudmän. Den kommunala självstyrelsen och den lokala demokratin är ett överlägset system för att säkerställa att demokratiska processer styr förvaltningens verksamhet. Riskerna för korrupt beteende och bristande politisk följsamhet ökar med avståndet mellan politiker och tjänstemän.

I debatten förekommer olika typer av argument för att vissa kommunala verksamheter bör centraliseras eller på annat sätt styras hårdare av staten i framtiden. Vi avstår från att ta ställning till sådana argument så länge de rör kommunernas respektive de statliga myndigheternas administrativa förmåga att ansvara för dessa verksamheter. Vi menar dock att ur ett demokratiskt perspektiv är varje förstatligande av en kommunal verksamhet en förlust för medborgarna i det att de berövas en möjlighet att påverka den politik som styr deras vardag.

Vi har under studiens gång förvånats över hur liten betydelse statliga politiska förträdare tycks tillmäta den politiska och demokratiska aspekten när verksamhet förläggs på kommunal nivå. Regleringarna är sällan utformade på ett sätt som är anpassat till partipolitiskt beslutsfattande. Många regler är tvärtom skrivna på samma sätt som om de riktade sig direkt till statliga myndighetsorganisationer. Till dem som förespråkar ytterligare kommunaliseringsreformer

i framtiden är vår uppmaning därför att noga överväga vad det innebär för en verksamhet att styras av en partipolitisk nämnd.

Om statliga företrädare är skeptiska till kommunernas kompetens och engagemang står det dem naturligtvis fritt att förorda en starkare reglering av verksamheten och på olika sätt kringskära det kommunala självstyret. Men om man från statligt håll instämmer med oss om att Sveriges 40 000 förtroendevalda på lokal och regional nivå är en osedvanligt kunnig, engagerad och kompetent skara beslutsfattare så skulle man kanske istället överväga att öppna upp för fler explicita politiska avväganden, även i beslut som traditionellt har haft en byråkratisk karaktär. Att lyfta fram de ideologiska vägvalen i politik och förvaltning är ett sätt att göra verksamheten angelägen och intellektuellt spännande för både förtroendevalda och medborgare. Vi menar att ett bejakande av förvaltningens politiska dimension genom att ge demokratin sitt nödvändiga svängrum är ett steg att stärka legitimiteten för vår offentliga samhällsorganisation, inte bara i kommunerna utan i hela landet.

Referenser

- Andersson, Hans G. 1973. Kommunalideologin. I G. Wallin, H.G. Andersson & N. Andrén (red) *Kommunerna i förvandling*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Andersson, Stefan & Torbjörn Bergman. 2009. "Controlling corruption in the public sector." *Scandinavian Political Studies*. 32:1, 45-68
- Andrén, Mats. 2007. *Den europeiska blicken och det lokala självstyrets värden*. Hedemora: Gidlunds förlag.
- Bengtsson, Mats. 2012. *Anteciperande förvaltning: Tjänstemäns makt i kommunala policyprocesser om vindkraft*. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan.
- Dahl, Robert A. 1992. The Problem of Civic Competence. *Journal of Democracy*, Volume 3, Number 4, pp. 45-59.
- Dir. 1994:23 Att pröva offentliga åtaganden
- Dir. 1999:15 Översyn av skollagen m.m.
- Ds 2005:23 Ett förnyat strandskydd
- Ds 2005:31 Anpassningar till nya EG-bestämmelser om livsmedel, djurhälsa, foder, djurskydd och växtskydd m.m.
- Ds 2007:33 Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi
- Ds 2008:21 Stranden – en värdefull miljö
- Ds 2009:25 Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och kvalitet
- Ds S 1987:3 Översyn av LVU
- Ekström von Essen, Ulla. 2003. *Folkhemmets kommun. Socialdemokratiska idéer om lokalsamhället 1939-1952*. Stockholm: Atlas.
- Gilljam, Mikael, David Karlsson, & Anders Sundell. 2010a. Representationsprinciper i riksdag och kommuner. I M. Brothén &

- S. Holmberg (red) *Folkets representanter. En bok om riksdagsledamöter och politisk representation i Sverige*. Göteborgs universitet: Statsvetenskapliga insitutionen.
- Gilljam, Mikael, David Karlsson, & Anders Sundell. 2010b. *Politik på hemmaplan. Tiotusen fullmäktigeledamöter tycker om demokrati*. Stockholm: SKL Kommentus.
- Holmberg, Sören, & Lennart Weibull. 2011. Förtroendekurvorna pekar uppåt. In *Lycksalighetens ö*, edited by S. Holmberg, L. Weibull and H. Oscarsson. Göteborgs universitet: SOM-institutet.
- Johansson, Vicki. 2011. *Vägen till en väg. Riskhantering och beslutspraktiker i vägbyggnadsprocessen*. Umeå: Boréa.
- Karlsson, David. 2003. *En chimär av endräkt. Ideologiska dimensioner i kommunal kulturpolitik*, Göteborgs universitet: Förvaltningsöhgskolan.
- Karlsson, David. 2007. Demokratiska stordriftsfördelar? Kommunstorlek och demokrati ur ett politikerperspektiv. I . F. Johansson, D. Karlsson, B. Johansson & Y. Norén Bretzer *Kommunstorlek och demokrati*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Karlsson, David. 2010. Effektiv demokrati. I F. Johansson (red) *Kommunalvalet 2006. Väljare och partier i den lokala demokratin*. Göteborgs universitet: CEFOS.
- Karlsson, David. 2012. Alcohol Policy and Local Democracy in Sweden. *Nordic Studies on Alcohol and Drugs (NAD)* Volume 29, Issue 3.
- Karlsson, David, Olof Rommel, & Johan Svensson. 2009. *Alternativa politiska organisationer. Om kommuner som avvecklar sina facknämnder och inrättar fullmäktigeberedningar och styrelseutskott*. Stockholm: SKL.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.

- Lundquist, Lennart. 1992. *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- Montin, Stig. 2004. *Moderna kommuner*. Malmö: Liber.
- Mill, John Stuart. 1862. *Om det representativa styrelsesättet*. Norrköping: Föreningens boktryckeri.
- Naturvårdsverket. 2002. Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna, Naturvårdsverkets rapport 5185, Stockholm: Naturvårdsverket
- Nycander, Svante. 1996. *Svenskarna och spriten. Alkoholpolitik 1855-1995*. Stockholm: Sober.
- Prop. 1985/86:100 Förslag till statsbudget för budgetåret 1986/87
- Prop. 1988/89:4 Om skolans utveckling och styrning
- Prop. 1987/88:147 Om tvångsvård av vuxna missbrukare, m.m.
- Prop. 1989/90:28 Om vård i vissa fall av barn och ungdomar
- Prop. 1990/91:18 Ansvar för skolan
- Prop 1993/94:97 Ansökningsförfarandet enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall
- Prop. 1997/98:45 Miljöbalk
- Prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m.
- Prop. 2005/06:128 Anpassningar till nya EG-bestämmelser om livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd m.m.
- Prop. 2007/08:63 Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi
- Prop. 2008/09:119 Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden
- Prop. 2009/10:155 Svenska miljömål - för ett effektivare miljöarbete
- Prop. 2009/10:165 Den nya skollagen - för kunskap, valfrihet och trygghet

- Regeringens skrivelse 2009/10:79 En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn
- Regeringens skrivelse 2011/12:3 Jämställdhetspolitikens inriktning 2011–2014
- Rosenqvist, Pia. 1985. Nykterhetsnämnderna. I K. Bruun & P. Frånberg (red) *Den svenska Supen. En historia om brännvin, Bratt och byråkrati*. Stockholm: Prisma.
- Siverbo, Sven, Lena Andersson-Felé, David Karlsson, & Viveka Nilsson (red). 2007. *Demokratisk och effektiv styrning. En antologi om forskning i offentlig förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.
- SOU 1981:7 LVM Lag om vård av missbrukare i vissa fall
- SOU 1986:20 Barns behov och föräldrars rätt. Socialtjänstens arbete med utsatta familjer
- SOU 1987:22 Missbrukarna, socialtjänsten, tvånget
- SOU 1993:19 Kommunerna och miljöarbetet
- SOU 1993:31 Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. Förslag till ändringar i lagen om handel med drycker (LHD) och i lagen om vård av missbrukare i vissa fall
- SOU 1996:103 Miljöbalken. En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling
- SOU 1999:97 Socialtjänst i utveckling
- SOU 2002:121 Skollag för kvalitet och likvärdighet
- SOU 2004:100 Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn
- SOU 2007:72. Kommunal kompetens i utveckling
- Stenius, Kerstin. 1999. *Privat och offentligt i svensk alkoholistvård : arbetsfördelning, samverkan och styrning under 1900-talet*, Lund studies in social welfare, 21. Lund: Arkiv.

- Tahvilzadeh, Nazem. 2011. *Representativ byråkrati. En studie om ledande kommunala minoritetsadministratörers förträdarkap*. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan.
- Vabo, Signy Irene. 2002. Committee structure and political preferences: The case of Norwegian local government. I S.I. Vabo (red) *Co-ordination and governance. Studying new organisational solutions in Norwegian local governments*. Department of Political Science, University of Oslo.
- Åman, August. 1962. Alkoholistlagen och kommunerna, och Nykterhetsnämnderna och det individuella kontrollsystemet. Två kapitel i S.U. Palme (red) *Hundra år under kommunalförfattningarna 1862-1962*. Stockholm: Svenska landskommunernas förbund, Svenska landstingsförbundet, Svenska stadsförbundet
- Östberg, Kjell. 1996. *Kommunerna och den svenska modellen. Socialdemokratin och kommunalpolitiken fram till andra världskriget*. Eslöv: Symposion.