

Förord

Ansvarskommittén har i sitt slutbetänkande *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft* (SOU 2007:10) lagt fram förslag till reformer. Sammantaget syftar dessa till att skapa en samhällsorganisation som är hållbar i den meningen att den bidrar till en god välfärd för medborgarna också i det längre framtidsperspektivet. Samhällsorganisationens utvecklingskraft, dvs. dess förmåga att förnya sig för att möta framtidens behov, är en central utgångspunkt för kommitténs reformförslag.

Ansvarskommitténs förslag fokuserar på de institutionella ramarna för statens och den samlade kommunala sektorns sätt att fungera. Statens och kommunsektorns förmåga att samverka och gemensamt bidra till att uppfylla medborgarnas rättmätiga krav och förväntningar betonas i slutbetänkandet. Huvudområden för kommitténs arbete har varit staten och den statliga styrningen, det samlade kommunala uppdraget samt de två sakområdena hälso- och sjukvård samt regional utveckling och regional samhällsorganisation. Inom dessa huvudområdena har sekretariatet tagit fram analysunderlag vilka redovisades för kommittén under hösten 2005 samt våren och hösten 2006. Dessa publiceras nu som sekretariatsrapporter till Ansvarskommittén.

Denna sekretariatsrapport *Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relation* innehåller fyra huvudavsnitt:

- Den statliga myndighetsstrukturen
- Primärkommunerna
- Relationen mellan staten och den samlade kommunala sektorn
- Den offentliga tillsynsorganisationen.

Syftet med huvudavsnittet *Den statliga myndighetsstrukturen* är att redovisa de kunskapsunderlag rörande de statliga myndigheterna som togs fram för att ge Ansvarskommittén en överblick av den statliga strukturen. Innehållet ansluter nära till det underlag som

sekretariatet presenterade för kommittén våren 2006. Innehållet har därefter överarbetats och i vissa avseenden uppdaterats.

I huvudavsnittet *Primärkommunerna* finns merparten av de frågeställningar och resonemang som kommittén har hanterat när det gäller den primärkommunala sektorn. Utgångspunkten var i allt väsentligt de frågeställningar som fanns i kommitténs tilläggsdirektiv när det gäller kommunernas uppgifter, kommunstrukturen och den statliga styrningen av kommunerna. Underlaget behandlades i kommittén de första månaderna år 2006. Huvudavsnittet är i vissa delar en redovisning av rådande förhållanden inom sektorn, i andra att betrakta som ett diskussionsunderlag för kommittén. Huvudavsnittet har inte uppdaterats vad gäller faktauppgifter.

I huvudavsnittet *Relationen mellan staten och den samlade kommunala sektorn* tas ett mer sammanhållet grepp på relationen mellan statsmakterna och hela den kommunala sektorn, dvs. såväl primärkommuner som landsting. Detta innebär att somliga av de berörda frågeställningarna också delvis återfinns i andra av sekretariatsrapporterna till kommittén. Huvudavsnittet behandlar statens sätt att styra kommunsektorn i dess helhet och redovisar hur en mer funktionell styrning skulle kunna utformas samt idéer till hur en bättre dialog mellan staten och den kommunala sektorn kan utvecklas.

I huvudavsnittet *Den offentliga tillsynsorganisationen* återfinns ett samlat underlag kring de frågor gällande organisationen för offentlig tillsyn som diskuterats vid kommitténs sammanträden. Dels behandlas frågan om huvudmannaskapet för offentlig tillsyn, dels redogörs för behovet av en mer samordnad offentlig tillsyn. Avsnittet bygger på en promemoria som diskuterades i kommittén hösten 2006. De faktauppgifter som förekommer har därefter inte uppdaterats.

Huvudavsnittet om den statliga myndighetsstrukturen har författats av Inger Rydén Bergendahl. De två huvudavsnitten om primärkommunerna respektive om relationen mellan staten och den samlade kommunala sektorn har författats av Marie Pernebring. Huvudavsnittet om den offentliga tillsynsorganisationen har författats av Henrik Frykman. Samtliga författare har ingått i Ansvarskommitténs sekretariat.

Kommittén svarar enbart för de hänvisningar som i slutbetänkandet görs till sekretariatsrapporterna. För det sammantagna innehållet i denna rapport, liksom i övriga sekretariatsrapporter, svarar sekretariatet.

Stockholm i mars 2007

Martin Olauzon
Huvudsekreterare i Ansvarskommittén

Innehåll

DEN STATLIGA MYNDIGHETSSTRUKTUREN.....	13
1 Inledning.....	15
2 Verksamhet och verksamhetsformer i staten.....	17
2.1 Verksamheter med olika karaktär	17
2.2 Olika verksamhetsformer.....	21
2.3 Innebörd av begreppet myndighet.....	22
2.4 Antalet myndigheter.....	24
3 En samlad genomgång av de statliga myndigheterna	27
3.1 Gruppering av myndigheter	27
3.2 Gemensamma samhällsfunktioner och förvaltningstjänster.....	30
3.3 Utbildning och forskning.....	33
3.4 Kultur, medier, trossamfund och fritid	35
3.5 Samhällsskydd och rättsskipning.....	38
3.6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet.....	39
3.7 Hälso- och sjukvård.....	41
3.8 Socialt skydd samt migration/integration	42
3.9 Miljöskydd, energi, bostad och samhällsplanering	45

3.10	Näringsliv inkl. arbetsliv, areella näringar och kommunikationer.....	47
3.11	Begrepp för myndigheters uppdrag.....	56
4	Statens geografiska närvaro	59
4.1	Ett historiskt perspektiv	59
4.2	Statsförvaltningens utveckling 1990–2005.....	60
4.3	De statliga myndigheternas lokalisering	63
4.4	Staten i ett regionalt perspektiv.....	65
4.5	Medborgarnära statlig verksamhet	69
4.6	Inför den fortsatta analysen kring staten och den statliga styrningen	72
5	Myndigheter som kommunen möter	75
5.1	Myndigheter av betydelse för hela kommunen	76
5.2	Socialtjänst, hälso och sjukvård och skola	78
5.3	Fysisk infrastruktur, räddningstjänst, plan- och byggnadsväsende, m.m.....	84
5.4	Offentlig tillsyn.....	89
5.5	Verksamheter inom den allmänna kompetensen	92
5.6	Olika slags myndigheter	98
6	Inför kommitténs överväganden och förslag	99
6.1	En mer tydlig definierad statlig styrning	99
6.2	En samlad stat på regional nivå.....	101

PRIMÄRKOMMUNERNA	107
1.1 Inledning.....	109
2 Så ser kommunerna ut.....	111
2.1 Basfakta.....	111
2.2 De kommunala uppgifterna.....	114
2.3 Den kommunala intressebevakningen.....	117
2.4 Samverkansmönstret.....	118
2.4.1 Reglering av samverkan mellan kommuner	118
2.4.2 Förekomst av samverkan mellan kommuner	120
2.4.3 Samverkan mellan kommuner och landsting	124
3 Självstyrelse och demokrati	127
3.1 Självstyrelsetraditionen.....	127
3.2 Några demokratiaspekter	133
4 Framtida kommunala uppgifter	135
4.1 Koncentration av de kommunala uppgifterna.....	135
4.2 Tänkbara huvudmannaskapsförändringar	137
4.2.1 Missbrukarvård	137
4.2.2 Kommunal sjukvård	138
4.2.3 Räddningstjänst	139
4.2.4 Gymnasieskola.....	139
5 De små kommunerna	141
5.1 Vilka får problem, vilka är problemen?	141
5.2 Vad är lösningen på småkommunfrågan?	147
5.2.1 Differentierad uppgiftsfördelning?	148
5.2.2 Ännu mer samverkan?	155
5.2.3 Kommunsammanslagningar?	159
5.2.4 Särskilda insatser för de små kommunerna.....	162

6	Primärkommunerna och staten.....	165
6.1	Statens styrning av kommunerna i stora drag	167
6.1.1	Den samlade statliga styrningen.....	167
6.1.2	Ramlagar och myndigheternas normgivning.....	171
6.1.3	Rättighetslagstiftning.....	176
6.1.4	Den ekonomiska styrningen	179
6.1.5	Kunskap som en styrform	190
6.2	Hur uppfattas dagens styrning?	192
6.3	Morgondagens stat/kommunrelation	195
6.3.1	Strategisk informationsförsörjning – grundvalen för en god relation.....	195
6.3.2	Ett ramverk för en samlad statlig styrning av kommuner	201
6.3.3	Det behövs en konsultationsordning	208
6.3.4	Institutionell form för "avdömning"	213
7	Relationen mellan primärkommuner och landsting	219
8	Vägval och tänkbara fördjupningar.....	221
	RELATIONEN MELLAN STATEN OCH DEN SAMLADE KOMMUNALA SEKTORN	227
	DEN OFFENTLIGA TILLSYNSORGANISATIONEN	259
1	Inledning.....	261
2	Offentlig tillsyn – aktörer och omfattning.....	261
2.1	Tillsynens funktion och utveckling.....	262
3	En mer samordnad statlig tillsyn	263
4	Kommunernas tillsyn – uppdrag och omfattning	265
4.1	Kommunernas tillsynsuppdrag – bakgrund och utveckling.....	266
4.2	Argument för och emot kommunal tillsyn.....	268

4.2.1	Motiv till argument för kommunal tillsyn	269
4.2.2	Argument mot kommunal tillsyn.....	271
4.3	Vem kan ta över kommunernas tillsynsuppgifter?	274
REFERENSER		277
BILAGOR		291
Bilaga 1	Verksamhetsformer och organisering inom staten	293
Bilaga 2	Myndighetsförändringar vid årsskiftet 2005/06.....	303
Bilaga 3	De statliga myndigheternas lokalisering	307
Bilaga 4	Länsstyrelsens uppgifter	327
Bilaga 5	Kommunernas tillsynsuppgifter.....	347

DEN STATLIGA MYNDIGHETSSTRUKTUREN

1 Inledning

Syftet med detta huvudavsnitt i sekretariatsrapporten är att redovisa det analysunderlag rörande de statliga myndigheterna som togs fram för att ge Ansvarskommittén en överblick av den statliga strukturen. Innehållet i huvudavsnittet ansluter nära till det kunskapsunderlag som sekretariatet redovisade för kommittén våren 2006. Innehållet har därefter överarbetats och i vissa avseenden uppdaterats.¹

En eller flera myndigheter utgör vanligen en väsentlig del i statens organisering av ett politikområde, dvs. hur lagstiftning, finansiering och myndighetsorganisation kombineras för att åstadkomma en samlad politisk styrning utifrån övergripande mål. Vissa myndigheter finns för att tillhandahålla individuella tjänster, t.ex. arbetsförmedling eller högskoleutbildning. Andra myndigheter finns för att ansvara för grundläggande infrastruktur, inte minst på transportområdet. Vissa myndigheter ges uppdrag som mer handlar om att styra, dvs. att påverka andra aktörer i samhället, än att producera i egentlig mening. Det finns många myndigheter där kunskapsbildning och tillhandahållande av kvalificerad expertis på olika sakområden är centrala uppdrag.

Utgångspunkt för de genomgångar av den statliga myndighetsstrukturen som redovisas i huvudavsnittet har varit följande frågor:

- Vilka myndigheter finns det?
- Hur skiljer de sig från varandra?
- Hur ser statens geografiska närvaro ut?
- Vilka myndigheter är medborgarnära?
- Vilka myndigheter möter primärkommunen?

¹ Med vägledning av kommitténs diskussion utvecklades dessa underlag vidare med avseende på den statliga sektoriseringen, staten på regional nivå och Regeringskansliets roll enligt vad som redovisas i kapitel 6 och 8 i slutbetänkandet SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*.

Uppläggnings av huvudavsnittet

Kapitel 2 utgör en principiell utgångspunkt för myndighetsgenomgångarna. I kapitlet diskuteras statliga verksamheter med olika karaktär och olika verksamhetsformer i staten.

I kapitel 3 presenteras den statliga myndighetsorganisationen kring årsskiftet 2005/06 i form av en samlad genomgång, där myndigheterna grupperas med avseende på olika sakområden.

I kapitel 4 belyses statens geografiska närvaro genom en redovisning av hur staten ter sig regionalt och en diskussion av statliga verksamheter som är medborgarnära.

I kapitel 5 ges en översikt över den statliga strukturen såsom den ter sig ur primärkommunens perspektiv.²

Mot bakgrund av de olika genomgångarna av den statliga myndighetsstrukturen avslutas huvudavsnittet med kapitel 5 som redovisar de huvudlinjer som sekretariatet pekade på inför kommitténs fortsatta överväganden och förslag.

² Frågor om myndigheters relation till kommuner och landsting återkommer och fördjupas i andra huvudavsnitt i denna sekretariatsrapport. Statens roll visavi landstingens hälso- och sjukvård belyses i SOU 2007:12 *Hälso- och sjukvården* (Sekretariatsrapport nr 2 till Ansvarskommittén).

2 Verksamhet och verksamhetsformer i staten

Detta kapitel utgör en principiell utgångspunkt för genomgångarna av den statliga myndighetsstrukturen i kapitlen 3, 4 och 5. Inledningsvis konstateras att den statliga verksamheten i stora drag kan beskrivas som statlig produktion eller som statlig styrning. Därefter redovisas i kapitlet förekomsten av olika verksamhetsformer – myndigheter inkl. affärsverk, bolag, stiftelser och ideella föreningar. Vidare anges den definition av begreppet statlig myndighet som tillämpas i fortsättningen och hur denna definition förhåller sig till andra sätt att avgränsa myndigheter.

2.1 Verksamheter med olika karaktär

Staten som producent av tjänster

Inom den statliga sektorn ryms en omfattande *produktion av tjänster*. Den nytta som tjänsteproduktionen ger är ofta både individuell och kollektiv. Rättsväsendet med polisorganisationen, åklagarväsendet, de allmänna domstolarna och kriminalvården kan alla sägas producera tjänster, såväl för kollektivet av medborgare som för de medborgare som kommer i direkt kontakt med rättsväsendet. Verksamheterna vid universitet och högskolor ger kollektiv nytta i form av forskningsbaserad kunskap och ett kvalificerat forskarsamhälle. Detta utgör grund för den akademiska utbildningen som producerar professionell kompetens för en mängd olika samhällssektorer. Samtidigt producerar högskolan individuella tjänster i form av kunskap, kompetens och färdigheter för dem som studerar i högskolan.

Försvaret är ett exempel på statlig produktion med utpräglat kollektiv nytta i form av beredskap att hävda Sveriges territoriella integritet vid hot utifrån och beredskap mot sårbarhet i fredstid. Under senare tid har försvarets produktionsuppdrag vidgats genom

genom olika insatser för att bidra till fred och säkerhet i Sveriges omvärld.

Vidare finns systemen för medborgarnas inkomsttrygghet vid sjukdom respektive ersättningar och stöd vid arbetslöshet. Försäkringskassan administrerar de olika förmånerna inom sjukförsäkringen. Arbetsmarknadsverket svarar för matchning mellan arbetssökande och lediga platser och skall stödja och rusta den arbetssökande på olika sätt. Dessutom medverkar arbetsförmedlingen i arbetslöshetskassornas verksamhet genom att informera om villkoren för arbetslöshetsersättning och genom att kontrollera att en arbetssökande uppfyller grundvillkoren för att få arbetslöshetsersättning. Dessa olika försäkringssystem skapar såväl kollektiv som individuell nytta.

Statliga myndigheter har viktiga uppgifter inom transportsektorn för såväl investeringar som drift av vägar, järnvägar, farleder till sjöss och flygplatser. Detta skapar både kollektiv nytta i form av infrastruktur för hela samhället och individuell nytta för enskilda medborgare och för företag. Statliga organ är också betydelsefulla när det gäller energiförsörjning och telekommunikation. Den vanligaste verksamhetsformen här var länge myndigheter i form av s.k. affärsverk. Under senare tid har den statliga strukturen på vissa transport- och kommunikationsområden omvandlats. Den egentliga produktionen har bolagiserats. Samtidigt har nya myndigheter inrättats som i vissa avseenden står för reglering av de bolagiserade produktionsverksamheterna. Ett exempel är Post- och telestyrelsen i dess roll i förhållande till Posten AB och TeliaSonera AB.

På kulturområdet är staten huvudman för ett stort antal statliga museer och för nationella institutioner inom musik, teater och dans. För denna omfattande produktion på det kulturella området förekommer såväl myndighetsformen (t.ex. Nationalmuseum och Statens försvarshistoriska muséer) som aktiebolag (Kungl. Operan AB och Kungl. Dramatiska Teatern AB) och stiftelser (t.ex. Stiftelsen Dansens Hus och Stiftelsen Skansen).

Såväl verksamheten inom den statliga kultursektorn som den omfattande och mångskiftande kunskapsproduktionen inom staten är centrala värden för samhället i stort samtidigt som de skapar individuell nytta för enskilda medborgare.

Även inom andra områden handlar statlig verksamhet ibland om tjänsteproduktion. Statens institutionsstyrelse svarar för ett 50-tal behandlingsinstitutioner (särskilda ungdomshem och LVM-hem). Apoteket AB driver detaljhandel med läkemedel. De sex allmänna

pensionsfonderna står bl.a. för finansiell förvaltning av medel inom ålderspensionssystemet. Staten är också en stor fastighetsförvaltare (Statens Fastighetsverk, Akademiska hus AB, Fortifikationsverket och Vasakronan AB).

När det gäller staten som producent bör det betydande antalet expert- och kunskapsorgan noteras. Exempel är Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering IFAU, Statens beredning för medicinsk utvärdering SBU, Statens veterinärmedicinska anstalt SVA, Sveriges geotekniska institut SGI, Nordiska Afrikainstitutet, Svenska institutet för europapolitiska studier Sieps, Brottsförebyggande rådet BRÅ och Statens institut för kommunikationsanalys SIKA.

Staten en aktör som styr andra aktörer

Inom staten finner man många myndigheter och andra organ vars uppgift snarare är att påverka andra aktörers verksamhet än att svara för produktion i egentlig mening. Myndighetsuppdraget domineras då av *rollen att styra*. Det kan röra sig om styrning riktad mot kommuner, företag, andra juridiska personer och också i förhållande till medborgare.

Det förekommer statliga myndigheter som styr andra organ inom statsförvaltningen. Som nämndes ovan har delar av den statliga organisationen på transport- och kommunikationsområdet differentierats så att nya myndigheter inrättats med uppdrag att på olika sätt styra statlig verksamhet som samtidigt har bolagiserats. Den traditionella organisationsformen inom staten med s.k. myndighetskoncerner innebär att en myndighet på nationell nivå skall hålla samman andra formellt fristående myndigheter på regional nivå. Den nationella myndigheten brukar då benämnas central förvaltningsmyndighet eller chefsmyndighet.

Termen central förvaltningsmyndighet används också i mer allmän bemärkelse, t.ex. att Läkemedelsverket är central förvaltningsmyndighet för läkemedel, medicintekniska produkter. Rollen som central förvaltningsmyndighet innebär ett ansvar att samordna andra statliga organ. Inom vissa politikområden har vissa myndigheter tilldelats s.k. sektorsansvar, t.ex. inom det transportpolitiska området och inom försvaret.

Rollen att styra har ibland ett *gränssättande* syfte, t.ex. när en myndighet utövar tillsyn över en viss lagstiftning. På miljöpoliti-

kens område svarar Naturvårdsverket, länsstyrelserna och miljödomstolarna för styrning av denna karaktär.

Ibland är rollen att styra snarare *främjande* – att skapa goda förutsättningar för företagsamhet, att stimulera kvalitetsutveckling inom vård och omsorg, att verka för att människors matvanor och livsstil bidrar till en god folkhälsa, o. dyl.

Det förekommer att myndighetsuppdrag med gränssättande och främjande karaktär är hopflätade med varandra. Ett exempel är Socialstyrelsen som både normerar och utövar tillsyn över hälso- och sjukvården samtidigt som den stimulerar förnyelse av metoder och arbetssätt genom nationella riktlinjer och annan s.k. kunskapsstyrning. När det gäller markanvändning har Boverket tillsammans med länsstyrelserna en både gränssättande och främjande roll i förhållande till kommunerna. Dessa ansvarar i sin tur för det s.k. kommunala planmonopolet som skall säkerställa att intentionerna i plan- och bygglagen uppfylls.

På vissa politikområden möter man ett synsätt att främjande styruppdrag bör hållas åtskilda från gränssättande. Till exempel finns inom skolans område dels Statens skolverk med omfattande tillsyns- och utvärderingsansvar, dels Myndigheten för skolutveckling med utpräglad främjande roll visavi den kommunala skolan.

Till den styrande myndighetsrollen kan även *ekonomisk styrning* föras, dvs. att en myndighet förfogar över statliga anslag för att finansiera verksamhet hos andra aktörer. Inom det tillväxtpolitiska området finns det en lång rad statliga myndigheter och andra organ med sådana uppdrag, såsom Nutek, Vinnova och Almi Företagspartner AB. Andra myndigheter med ansvar för ekonomisk styrning är Jordbruksverket och länsstyrelserna som handhar bl.a. lantbruks- och landsbygdsstöd. Många statliga myndigheter ges ibland uppdrag att fördela statliga projektmedel till kommunala verksamheter.

En särskild särskild grupp här är de forskningsfinansierande organen såsom Vetenskapsrådet, Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap FAS, Forskningsrådet för miljö, areella näring och samhällsbyggande Formas, Riksbankens jubileumsfond och forskningstiftelserna med bl.a. Stiftelsen för strategisk forskning, Vårdalstiftelsen och KK-stiftelsen.

2.2 Olika verksamhetsformer

Som framgår ovan finns det bland de statliga organen exempel på olika verksamhetsformer. Flertalet är förvaltningsmyndigheter vars verksamhet regleras i en formell instruktion, finansieras med skattemedel och styrs med årliga regleringsbrev beslutade av regeringen. Därtill kommer domstolarna vars relation till regeringen enligt regeringsformen skiljer sig från den som gäller förvaltningsmyndigheterna. Vidare finns bland myndigheterna de s.k. affärsverken, som också i vissa stycken har en annorlunda relation till regeringen. Numera finns det fyra affärsverk – Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Affärsverket svenska kraftnät och Statens Järnvägar.

Bland de statliga organen förekommer även aktiebolagsformen (t.ex. Apoteksbolaget, Akademiska hus, SJ AB, Almi Företagspartner, Dramatiska teatern) och stiftelser (t.ex. Chalmers tekniska högskola och de s.k. forskningsstiftelserna).¹ Det förekommer också ideella föreningar såsom Hjälpmedelsinstitutet.

I flertalet fall är staten ensam huvudman för de statliga organen. Det förekommer dock att staten delar huvudmannaskap med någon annan. De 21 dotterbolagen inom Almi Företagspartner AB ägs till 49 procent av landsting. Huvudmän för Hjälpmedelsinstitutet är staten, Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet. Ett motiv för ett delat huvudmannaskap är att staten tillsammans med någon annan part gemensamt bidrar till finansieringen av en verksamhet.²

Inom företagssektorn förekommer statligt huvudmannaskap även i form av att staten äger aktier i börsnoterade företag (t.ex. TeliaSonera, Nordea Bank och SAS).

För en komplett bild av den statliga strukturen är det väsentligt att organ som verkar i andra verksamhetsformer än myndighetsformen inte tappas bort. Genomgångarna i denna sekretariatsrapport avser dock enbart statlig verksamhet som bedrivs i myndighetsform inklusive domstolarna.

¹ I Bilaga 1 i sekretariatsrapporten redovisas de statliga företag som ingår i den årliga skrivelsen från regeringen till riksdagen rörande företag med statligt ägande. I bilagan redovisas också vissa statliga stiftelser.

² I sådana fall skall i första hand de juridiska formerna aktiebolag eller ideell förening väljas, vilket innebär att anslagsberoende stiftelser i princip inte längre bör förekomma.

2.3 Innebörd av begreppet myndighet

Inför genomgångarna av den statliga myndighetsstrukturen har en strikt definition av myndighetsbegreppet valts:

Myndighet = ett statligt organ vars uppdrag fastställts av riksdag eller regering genom att riksdagen beslutat om en lag med instruktion för myndigheten eller regeringen har beslutat om en förordning med instruktion.

Vissa myndigheter har en gemensam instruktion, t.ex. länsstyrelserna. Inom domstolsväsendet förekommer gemensamma instruktioner för respektive typ av allmän domstol. Ibland förekommer inte beteckningen instruktion – myndighetsuppdraget för universitet och högskolor regleras i högskoleförordningen, inte i en särskild instruktion.

Med verksamhetsformen myndighet följer både skyldigheter och befogenheter som fristående beslutsorgan. Grundval för skyldigheter och befogenheter är de principer som enligt regeringsformen gäller för relationen mellan regeringen och dess myndigheter. Myndighetsformens innebörd styrs vidare av ett flertal lagar och förordningar, såsom förvaltningslagen (1986:233), verksförordningen (1995:1322), m.fl.

I mer vardagligt tal har begreppet en innebörd av ”makt och myndighet” – ett organ som kan bestämma över medborgare, företag och kommuner. Regeringsformen och förvaltningslagen syftar bl.a. till att säkerställa att den ”myndighet” som ett offentligt organ förfogar över utövas på ett rättssäkert sätt.

År 2004 redovisade en särskild utredare en översyn av verksförordningen.³ I regeringens direktiv konstaterades att de olika myndighetsbegrepp som förekommer skapar osäkerhet vid tillämpningen av verksförordningen och myndighetsinstruktioner. För att minska risken av sådana tillämpningsproblem skulle utredaren bedöma huruvida det vore möjligt att åstadkomma en mer enhetlig och konsekvent användning av olika myndighetsbegrepp och i så fall föreslå lämpliga åtgärder för att detta skulle uppnås.

I översynen konstaterade utredaren att många olika slags benämningar och indelningar förekommer. Vissa avser framförallt former – centrala förvaltningsmyndigheter, affärsverk, regionala och lokala förvaltningsmyndigheter, länsstyrelser, nämndmyndig-

³ SOU 2004:23 *Från verksförordning till myndighetsförordning*.

heter och råd. Andra tar sikte på verksamheters art, t.ex. kulturinstitutioner, utlandsmyndigheter, universitet och högskolor.

Vägledande för utredarens analys var regeringsformen. Denna skiljer mellan två slags offentliga organ – beslutande politiska församlingar och myndigheter. Vidare anger regeringsformen att det för rättsskipningen finns *domstolar* och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala *förvaltningsmyndigheter*.⁴

Till skillnad från domstolarna står förvaltningsmyndigheterna i ett principiellt lydnadsförhållande till regeringen, samtidigt som detta förhållande kvalificeras av myndigheternas självständighet i myndighetsutövningen. Varken riksdagen eller regeringen får bestämma hur en myndighet skall besluta i ett visst ärende som utgör *myndighetsutövning* mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag. Med myndighetsutövning avses beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Besluten kan gälla rättigheter, skyldigheter, förmåner eller annat jämförbart och kan således vara såväl gynnande som förpliktande för den enskilde.

För många myndigheter anges i instruktionen att de är *central förvaltningsmyndighet* för vissa frågor eller områden. I översynen konstaterades att någon närmare definition av begreppet inte finns och att det inte heller vore enkelt att exakt definiera kriterier för detta. Enligt utredarens mening passar termen när det rör sig om myndigheter som under regeringen ansvarar för ett större förvaltningsområde.⁵

⁴ Enligt regeringsformens terminologi är samtliga statliga och kommunala organ med undantag för de beslutande församlingarna myndigheter. Detta innebär att även regeringen och domstolarna är myndigheter. Utanför myndighetsbegreppet faller statliga organ (rättssubjekt) som är organiserade i privaträttsliga former – aktiebolag, ideella föreningar, akademier eller stiftelser. Enligt 11 kap. 6 § regeringsformen kan förvaltningsuppdrag dock överlämnas till enskilt organ.

⁵ I praxis finns även en rättslig innebörd, nämligen att centrala förvaltningsmyndigheter får handlägga anspråk på skadestånd som riktas mot den egna verksamheten. Det kan också nämnas att ett förslag i betänkandet var att det i varje instruktion skall anges om myndigheten är en central förvaltningsmyndighet eller ej.

2.4 Antalet myndigheter

Ett återkommande tema i den allmänna debatten kring den statliga myndighetsstrukturen är att det förekommer många olika uppgifter om antalet myndigheter.

I en rapport har Statskontoret tagit fram en samlad förteckning över befintliga myndigheter med utgångspunkt i den typ av definition som anges ovan i avsnitt 2.3. Enligt rapporten fanns det i maj 2005 552 myndigheter under regeringen eller riksdagen.⁶

Av dessa var 65 myndigheter med verksamhet som regleras i en särskild instruktion men utan egen personal. Sådana myndigheter brukar i administrativt hänseende vara inordnade i en större värmyndighet, vars anslag finansierar de nödvändiga kansliresurserna. Om man bortser från sådana myndigheter, blir antalet myndigheter i motsvarande grad lägre.

En orsak till att många antalsuppgifter figurerar är att myndigheter som i strikt mening är fristående enheter under regeringen samtidigt i administrativt hänseende ibland förts samman till större enheter.

I Bilaga 1 till denna sekretariatsrapport redovisas organiseringen av myndigheterna under Justitiedepartementet. Med den strikta myndighetsdefinitionen i avsnitt 2.3 fanns det 150 myndigheter under Justitiedepartementet år 2006.

Man kan även anlägga ett administrativt perspektiv på myndigheterna under Justitiedepartementet genom att beakta förekomst av anslag i statsbudgeten, mottagare av regleringsbrev, ansvar att lämna årsredovisning och arbetsgivaransvar i form av medlemskap i Arbetsgivarverket. Då framkommer ett mönster som indikerar att det år 2006 snarare fanns 16 myndigheter/myndighetskoncerner inom Justitiedepartementets område.

Förklaringen till den stora skillnaden mellan formellt antal myndigheter och ett administrativt framräknat antal är att de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna administrativt är inordnade under Domstolsverket. Domstolarna finansieras över ett samlat anslag för domstolsväsendet, det årliga regleringsbrevet ställs till Domstolsverket och verket har ansvar för den samlade årsredovisningen för domstolsväsendet. Det är också Domstolsverket som för domstolsväsendets räkning är medlem i Arbetsgivarverket.

⁶ Statskontoret 2005:32 *Statsförvaltningens utveckling 1990–2005*.

Ett bakomliggande motiv till denna ordning är domstolarnas rättsliga ställning i förhållande till regeringen enligt regeringsformen. Skillnaderna mellan de olika sätten att beräkna antal myndigheter är inte lika betydande inom andra departementsområden.

Samtidigt finns det anledning i detta sammanhang att resa frågor som rör regeringens styrning av myndigheterna. Det är i princip samma styrmodell som tillämpas i relationen mellan regering och myndighet oavsett om det rör sig om en komplex myndighetsstruktur med tusentals anställda eller en fristående myndighet med en handfull anställda.

3 En samlad genomgång av de statliga myndigheterna

Syftet med detta kapitel är att konkret gå igenom den statliga myndighetsorganisationen såsom den såg ut kring årsskiftet 2005/06.¹ Genomgången avser myndigheter med egen personal. På vissa punkter har genomgången uppdaterats med hänsyn till den fortgående förändringen av den statliga strukturen.

Utgångspunkt för genomgången är en myndighetsförteckning som redovisats i en rapport från Statskontoret samt den internationella indelning av offentliga verksamheter som används i officiell statistik.² Av pedagogiska skäl har denna indelning modifierats så att myndigheterna i genomgången är fördelade på nio grupper. Dessa grupper anger vilket sakområde inom den offentliga sektorn som en myndighet närmast hör till.

Avslutningsvis diskuteras i kapitlet hur begrepp för analys av myndigheter och statliga verksamheter skulle kunna vidareutvecklas. Detta anknyter till kapitel 4 Statens geografiska närvaro och kapitel 5 Myndigheter som kommunen möter.

3.1 Gruppering av myndigheter

Mycket översiktligt kan statliga myndigheter sorteras i följande huvudkategorier:

Domstolar

- allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar,
- specialdomstolar.

¹ I Bilaga 2 redovisas de förändringar i den statliga myndighetsstrukturen som var aktuella kring årsskiftet 2005/06.

² Statskontoret 2005:32 *Statsförvaltningens utveckling 1990–2005*. I denna används bl.a. den internationella klassifikationen Cofog, dvs. Classification of Functions of Government. Cofog används bl.a. i nationalräkenskaperna. Det pågår ett arbete att revidera klassifikationen.

Förvaltningsmyndigheter

- allmänna förvaltningsmyndigheter,
- affärsverk,
- universitet och högskolor,
- myndigheter i myndighetskoncerner,
- myndigheter utan egen personal.

Denna kategorisering inrymmer olika dimensioner:

- skillnader vad gäller karaktären hos själva verksamheten (domstolar, universitet och högskolor respektive övrig statlig verksamhet),
- olika slags relation till statsmaktsnivån (de formella skillnader i styrrelation som gäller mellan domstolar, förvaltningsmyndigheter och affärsverk),
- olika position i system av myndigheter (organisatoriska skillnader mellan myndighet som ingår i s.k. myndighetskoncern, myndighet utan egen personal som är anknuten till en värdmyndighet respektive övriga myndigheter).

De statliga myndighetsverksamheterna kan också kategoriseras i termer av den internationella statistikklassifikationen Cofog. Av Statskontorets rapport framgår hur de statligt sysselsatta 2004 fördelade sig över dessa kategorier.

Cofog-kategori	Andel av de statligt sysselsatta (2004)
Utbildning	24,8 %
Samhällsskydd och rättsskipning	19,1 %
Socialt skydd	15,6 %
Allmänna förvaltningstjänster	13,1 %
Försvar	12,8 %
Näringslivsfrågor	12,5 %
Fritid, kultur och religion	1,0 %
Hälso- och sjukvård	0,7 %
Miljöskydd	0,4 %
Bostad och samhällsutveckling	0,1 %

Det är vare sig självklart eller enkelt att ordna in svensk myndighetsstruktur i en generell klassifikation som är tillkommen för att

passa all offentlig verksamhet, såväl statlig som kommunal och för världens alla länder.

För att på ett pedagogiskt sätt kunna presentera den svenska strukturen har klassifikationen modifierats. I avsnitten 3.2–3.10 kommer myndigheterna att redovisas i följande grupper:

- Gemensamma samhällsfunktioner och förvaltningstjänster.
- Utbildning och forskning.
- Kultur, medier, trossamfund och fritid.
- Samhällsskydd och rättsskipning.
- Försvar samt beredskap mot sårbarhet.
- Hälso- och sjukvård.
- Socialt skydd samt migration/integration.
- Miljöskydd, energi, bostad och samhällsplanering.
- Näringsliv inkl. arbetsliv, areella näringar och kommunikationer.

Denna omgruppering innebär att Cofog-kategorierna Miljöskydd och Bostads- och samhällsutveckling slagits samman till en grupp. Cofog-kategorin Utbildning har förtydligats såsom Utbildning och forskning. Till kategorin Socialt skydd har även migration, integration och åtgärder mot diskriminering förts, samtidigt som myndigheter inom hälso- och sjukvårdsområdet bildar en egen grupp. I stället för en benämning Allmänna förvaltningstjänster används benämningen Gemensamma samhällsfunktioner och förvaltningstjänster för en motsvarande grupp.³

Presentationen av myndigheter i avsnitt 3.2–3.10 bygger på myndigheternas hemsidor och på myndigheternas instruktioner. Inom respektive grupp har myndigheterna ordnats med hänsyn till inbördes likheter och skillnader vad gäller verksamhet och myndighetsuppdrag.

³ Vidare har myndigheterna i flera fall grupperats om jämfört med vad som framgår av Statskontorets rapport, framförallt inom Cofog-kategorierna Näringslivsfrågor och Allmänna förvaltningstjänster.

3.2 Gemensamma samhällsfunktioner och förvaltningstjänster

Riksdagsförvaltningen, Regeringskansliet, Valmyndigheten, Sametinget
Riksdagens ombudsmän JO, Justitiekanslern JK, Riksrevisionen, Datainspektionen
Riksbanken, Skatteverket, Tullverket, Riksgäldskontoret
Statistiska centralbyrån SCB, Kungl. biblioteket KB, Statens ljud- och bildarkiv, Riksarkivet och landsarkiven
Kammarkollegiet, Ekonomistyrningsverket, Verket för förvaltningsutveckling Verva, Arbetsgivarverket, Statens pensionsverk, Statens fastighetsverk, Konjunkturinstitutet, Statskontoret, Harpsundsnämnden
SIDA, Svenska institutet, Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete Sadev
Länsstyrelserna

Inom denna grupp presenteras myndigheterna i sex undergrupper, samtidigt som länsstyrelserna utgör en ytterligare undergrupp.

Myndigheter med uppdrag att biträda demokratiska organ

På statsmaktsnivån finns *riksdagsförvaltningen* med utskottskanslierna, som biträder riksdagen i behandlingen av regeringens förslag m.m., samt *Regeringskansliet* med departementen. Dessa bereder dels förslag som regeringen förelägger riksdagen, dels regeringsbeslut om genomförande av riksdagens beslut. *Valmyndigheten* har som uppgift att planera och genomföra val och folkomröstningar. *Sametinget* är både en statlig förvaltningsmyndighet och ett samiskt folkvalt organ med val vart fjärde år. Till dess uppgifter hör att besluta om statsbidrag, medverka i samhällsplaneringen och bevaka att samiska behov beaktas.

Kontrollorgan för rättssäker och effektiv förvaltning

Myndigheterna i denna undergrupp är på olika sätt garanter för en rättssäker och effektiv förvaltning och för medborgarnas integritet. *Riksdagens ombudsmän* väljs av riksdagen för att kontrollera att

myndigheter och deras tjänstemän följer gällande lagar och andra författningar i sina verksamheter. Ombudsmännen kontrollerar detta genom att pröva och utreda klagomål från allmänheten och genom att göra inspektioner hos myndigheter och andra undersökningar på eget initiativ. *Justitiekanslern* har också tillsyn över myndigheter och deras tjänstemän. Tillsynen har till syfte att kontrollera att lagar och andra författningar efterlevs. *Riksrevisionen* är en del av riksdagens kontrollmakt och granskar den statliga verksamheten. *Datainspektionen* skall verka för att människor skyddas mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter.

Funktioner för samhällsekonomi och den offentliga sektorns finansiering

En tredje undergrupp utgörs av *Riksbanken*, *Skatteverket*, *Tullverket* och *Riksgäldskontoret* vilka svarar för centrala samhällsfunktioner som rör såväl det allmänna betalningsväsendet som finansieringen av den offentliga sektorn inklusive skatte- och avgiftsuttjädnad, förvaltning av statsskulden m.m.

Samhällssystem för informationsförsörjning

Statistiska centralbyrån framställer och tillhandahåller officiell statistik om olika samhällsområden som underlag för beslut, samhällsdebatt och forskning. *Kungl. biblioteket* är Sveriges nationalbibliotek med uppgift bl.a. att samla in allt som trycks och ges ut i Sverige. *Statens ljud- och bildarkiv* har det nationella arkivansvaret för radio- och TV-program, filmer, skivor, kassetter, multimedier och videor. Det gemensamma uppdraget för *Riksarkivet* och *landsarkiven* är att myndigheternas arkiv som en del av det nationella kulturarvet skall hanteras så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen samt forskningens behov.

Allmänna förvaltningstjänster

Myndigheterna inom denna undergrupp svarar för allmänna förvaltningstjänster i bemärkelsen funktioner som är gemensamma inom staten. *Kammarkollegiet* är central förvaltningsmyndighet för Sveriges indelning och den bevakar statens rätt och allmänna intressen. Vidare tillhandahåller kollegiet kapitalförvaltning, redovisning och administrativa tjänster för stiftelser och fonder på det statliga och kyrkliga området. *Ekonomistyrningsverket* och *Verket för förvaltningsutveckling Verva* har på motsvarande sätt uppgifter som rör hela statsförvaltningen, liksom *Arbetsgivarverket*, *Statens pensionsverk* och *Statens fastighetsverk*. Därtill kommer att såväl *Ekonomistyrningsverket* och *Verva* som *Statskontoret* och *Konjunkturinstitutet* har uppgifter av stabskaraktär som innebär att de på olika sätt bistår Regeringskansliet i dess beredning av frågor. Dessa myndigheter är samtidigt exempel på kunskaps- och expertmyndigheter inom sina respektive verksamhetsområden.⁴

Harpsunds nämnden har till uppgift att leda driften av jordbruket och skogsbruket samt skötseln av trädgård och park vid statens egendom Harpsund.

Myndigheter med internationell inriktning

SIDA är central förvaltningsmyndighet för Sveriges bilaterala utvecklingssamarbete med utvecklingsländer och för stödet till länder i Central- och Östeuropa för att främja säkerhet, demokrati och en hållbar utveckling. *Svenska institutet* har till uppgift att sprida kunskap om Sverige i utlandet och svara för utbyte med andra länder inom kultur, utbildning, forskning och samhällsliv i övrigt. Den 1 januari 2006 inrättades *Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete Sadev*, som skall svara för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete.

Länsstyrelserna

De 21 länsstyrelserna har inom respektive län myndighetsuppgifter inom ett stort antal politikområden och svarar för tillsyn och tillståndsgivning, programarbete, rådgivning, tilldelning av ekono-

⁴ I januari 2007 beslutades om en översyn av statliga stabsmyndigheter (dir. 2007:20).

miska bidrag, m.m. Länsstyrelserna har också en generell roll att verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn tas till regionala förhållanden. Vidare skall länsstyrelserna utifrån ett statligt helhetsperspektiv samordna olika samhällsintressen inom myndighetens ansvarsområde.⁵

3.3 Utbildning och forskning

Statens skolverk, Myndigheten för skolutveckling, Sameskolstyrelsen, Specialpedagogiska institutet, Specialskolemyndigheten

37 universitet och högskolor, Högskoleverket, Myndigheten för nätverk och samarbete inom högre utbildning, Internationella programkontoret för utbildningsområdet

Verket för högskoleservice VHS, Centrala studiestödsnämnden CSN, Överklagandenämnden för studiestöd, Nationellt centrum för flexibelt lärande, Valideringsdelegationen, Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning KY-myndigheten

Vetenskapsrådet, Institutet för rymdfysik, Rymdstyrelsen, Polarforskningssekreteriatet, Nordiska Afrikainstitutet, Svenska institutet för europapolitiska studier Sieps⁶

Skolverket är central förvaltningsmyndighet för det offentliga skolväsendet samt för förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Dess roll är att ange mål för att styra, att informera för att påverka och att granska för att förbättra. *Myndigheten för skolutveckling* stödjer kommuners och skolors arbete för ökad kvalitet och bättre resultat. Myndigheter med fokus på vissa grupper är *Sameskolstyrelsen*, *Specialpedagogiska institutet* och *Specialskolemyndigheten*.

Inom gruppen Utbildning och forskning finns vidare 37 universitet/högskolor.⁷ Därtill kommer myndigheter med ansvar för gemensamma funktioner på högskoleområdet. *Högskoleverket* är central myndighet för frågor som rör universitet och högskolor med offentlig huvudman samt enskilda anordnare av utbildning på högskolenivå vilka får statsbidrag eller har tillstånd att utfärda

⁵ I Bilaga 4 belyses länsstyrelsens uppdrag med utgångspunkt i länsstyrelseinstruktionen, regleringsbrevet och "Länsstyrelsebroshyren", ett underlag med syfte att beskriva för allmänheten vad länsstyrelsen sysslar med och för vem. I Bilaga 4 ingår också en beskrivning av länsstyrelsens tillsynsuppgifter.

⁶ Institutets verksamhet regleras i förordning (2001:204) med instruktion för Expertgruppen för EU-frågor.

⁷ Samtliga universitet och högskolor, såväl de som ingår inom Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning som Försvarshögskolan och Sveriges Lantbruksuniversitet SLU redovisas i Bilaga 3 tabell 5.

examina. Verket skall bidra med underlag som kan användas för att förändra, förbättra och förnya verksamheten inom högskolesektorn. Verket genomför också tillsyn av universitet och högskolor för att säkerställa studenternas rättssäkerhet.

Uppgiften för *Myndigheten för nätverk och samarbete inom högre utbildning* är att i dialog med medarbetare och studenter vid universitet och högskolor i Sverige stödja och främja utvecklingen av högre utbildning, bl.a. vad gäller breddad rekrytering, pedagogisk utveckling i samband med den nya utbildnings- och examensstrukturen (Bolognaprocessen) samt IT-stödd distansutbildning.⁸ *Internationella programkontoret för utbildningsområdet* stödjer skolor, universitet, företag, organisationer och enskilda individer vad gäller internationella samarbetsprojekt, praktik och studier utomlands.

Verket för högskoleservice VHS är en avgiftsfinansierad myndighet som bl.a. genomför samordnad antagning till programutbildningar på uppdrag av universitet och högskolor. *Centrala studiestödsnämnden CSN* ansvarar för olika individstöd i form av studiefinansiering. *Överklagandenämnden för studiestöd* har som huvudsaklig uppgift att pröva överklaganden av vissa beslut fattade av CSN.

Nationellt centrum för flexibelt lärande skall stärka och stimulera utvecklingen av flexibelt lärande inom vuxenutbildning och folkbildning. *Valideringsdelegationen* skall under perioden 2004–2007 främja kvalitet och stödja utveckling av metoder och verksamhetsformer för validering av vuxnas kunskaper. *Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning KY-myndigheten* har nationellt planeringsansvar för kvalificerad yrkesutbildning, som är en reguljär eftergymnasial utbildningsform i det svenska utbildningssystemet. Myndigheten beslutar om statsbidrag eller särskilda medel till utbildningsanordnare samtidigt som den skall främja och utöva tillsyn över KY-utbildningen.

Till gruppen Utbildning och forskning har vidare förts Vetenskapsrådet samt ett antal forskningsorgan, vilka är kunskaps- och expertmyndigheter inom olika delområden. *Vetenskapsrådet* har ett nationellt ansvar att stödja och främja utveckling av svensk grundforskning. Rådet finansierar främst forskningsprojekt som forskarna själva tar initiativ till men utlyser även bidrag till anställningar, stipendier och stöd som söks av lärosäten för fördelning till

⁸ Myndigheten hette t.o.m. 2005 Myndigheten för Sveriges näturniversitet.

starka forskningsmiljöer. Därtill är rådet rådgivare till regeringen i forskningspolitiska frågor samtidigt som det har ett nationellt ansvar för att främja och utveckla forskningsinformation och öka samverkan mellan forskningssamhället och övriga aktörer i samhället.⁹

Institutet för rymdfysik bedriver och främjar forskning och utveckling samt observatorieverksamhet inom ämnesområdena rymdfysik, atmosfärfysik och rymdteknik. Institutet skall också medverka i utbildning vid universitet och högskolor. *Rymdstyrelsen* är central förvaltningsmyndighet för frågor som gäller den svenska rymd- och fjärranalysverksamheten, särskilt för forskning och utveckling. *Polarforskningssekreteriatets* uppgift är att främja och samordna svensk polarforskning, något som bl.a. innebär att organisera och genomföra expeditioner i Arktis och Antarktis.

Nordiska Afrikainstitutet skall främja studiet i Norden av afrikanska förhållanden genom forskning om Afrika, bl.a. genom att vara ett dokumentationscentrum och genom seminarier, konferenser och publikationsverksamhet. *Svenska institutet för europapolitiska studier* skall bedriva och främja forskning, utvärdering, analys och studier i europapolitiska frågor.

3.4 Kultur, medier, trossamfund och fritid

Riksantikvarieämbetet RAÄ, Statens kulturråd, Konstnärsnämnden

De statliga museerna, Statens konstråd, Riksutställningar, Språk- och folkminnesinstitutet, Statens musiksamlingar, Svenskt biografiskt lexikon, Talboks- och punktskriftsbiblioteket, Forum för levande historia

Radio- och TV-verket, Granskningsnämnden för radio och TV, Presstödsnämnden/Taltidningsnämnden, Statens biografbyrå

Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund, Ungdomsstyrelsen, Handelsflottans kultur- och fritidsråd¹⁰

Myndigheter med breda uppdrag inom gruppen Kultur, medier, trossamfund och fritid är Riksantikvarieämbetet RAÄ och Statens kulturråd. *Riksantikvarieämbetet* är central förvaltningsmyndighet

⁹ I budgetpropositionen för 2007 aviserades en utvärdering av den samlade statliga organisation för forskningsfinansiering som tillkom 2001, dvs. Vetenskapsrådet, Formas, FAS och Vinnova.

¹⁰ Myndigheten avvecklades och verksamheten inordnades i Sjöfartsverket den 31 dec. 2006.

för kulturmiljön och kulturarvet. *Statens Kulturråd* handhar frågor som rör teater, dans, musik, litteratur, kulturtidskrifter, folkbibliotek, konst, muséer, utställningsverksamhet och kulturforskning. Därtill finns *Konstnärsnämnden*, som fördelar statliga bidrag och ersättningar till enskilda konstnärer inom bild- och formområdet och inom ton-, scen- och filmområdena. Nämnden skall också hålla sig underrättad om konstnärernas ekonomiska och sociala förhållanden.

Till gruppen hör vidare *de statliga muséerna*, t.ex. Statens historiska museer, Statens museer för världskultur och Nationalmuseum med Prins Eugens Valdemarsudde.¹¹ Vidare finns *Statens konstråd* som har till uppgift att förse byggnader som innehåller statlig verksamhet med god samtidskonst. Rådet gör även insatser i gemensamma miljöer som inte är statliga samt informerar om den offentliga konsten i samhället. *Riksutställningar* arbetar med vandringsutställningar samt utvecklar utställningsmediet konstnärligt, pedagogiskt och tekniskt.

Inom gruppen ryms också kulturinstitutioner med annan inriktning. *Språk- och folkminnesinstitutet* har till uppgift att samla in, bevara, vetenskapligt bearbeta och ge ut material om dialekter, folkminnen, folkmusik, Ortsnamn och personnamn. Vidare yttrar sig institutet i ärenden om fastställande av Ortsnamn, granskar förslag till namn på allmänna kartor samt yttrar sig i frågor om personnamn. *Statens musiksamlingar* är en central myndighet på musikens område. Den grundläggande uppgiften är att dokumentera, samla in, vårda, bevara, beskriva och hålla levande musikens kulturarv och därigenom främja musikintresset, musikvetenskapen och den långsiktiga kunskapsuppbyggnaden. Myndigheten *Svenskt biografiskt lexikon* har till uppgift att fortsätta och slutföra utgivandet av ett svenskt biografiskt lexikon.

Talboks- och punktskriftsbiblioteket skall i samarbete med andra bibliotek i landet arbeta för att synskadade och andra handikappade får tillgång till litteratur. I detta ingår att framställa och låna ut talböcker och att lämna information och råd till folkbibliotek och andra. Biblioteket tillhandahåller också punktskriftsböcker för försäljning samt har en central utskrivningstjänst för dövblinda på punktskrift. *Forum för levande historia* är en myndighet med nationellt ansvar att främja arbete med demokrati, tolerans och mänskliga rättigheter med utgångspunkt i Förintelsen. Det övergripande

¹¹ De statliga muséerna förtecknas i Bilaga 3 tabell 5.

målet är att stärka viljan att aktivt verka för alla människors lika värde.

Inom massmedieområdet finns *Radio- och TV-verket*, vars uppgift är att besluta i frågor om tillstånd, avgifter och registrering som rör ljudradio- och tv-sändningar riktade till allmänheten. Myndigheten skall följa utvecklingen och svara för statistik rörande hela medieområdet. Vidare finns inom området tre nämnder. *Granskningsnämnden för radio och TV* övervakar i efterhand att innehållet i redan sända radio- och tv-program från svenska programföretag följer de lagregler och tillståndsvillkor som finns.¹² *Presstödsnämnden* prövar ansökningar om statligt stöd till dagstidningar. *Taltidningsnämnden* har till uppgift att förbättra tillgången till innehållet i dagstidningar för dem som har svårigheter att ta del av skriven text.

Vidare finns *Statens biografbyrå* som enligt lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram prövar om framställningen i dessa skall godkännas för visning vid allmän sammankomst eller offentlig tillställning. Byrån utövar också tillsyn över lagens efterlevnad samt över efterlevnaden av 16 kap. 10 b och c §§ i brottsbalken. Vidare prövar byrån frågor om medgivande till åtal och avger yttranden enligt 16 kap. 19 § i brottsbalken.

Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund handlägger ärenden som gäller statsbidrag till andra trossamfund än den svenska kyrkan. Bidrag utgår till 36 samfund och kan utgå i form av organisationsbidrag, verksamhetsbidrag och projektbidrag. *Ungdomsstyrelsens* uppgift är att fördela bidrag och arbeta med metodutveckling inom ungas fritid och föreningsliv och med internationellt ungdomsutbyte. Styrelsen skall också stödja utvecklingen av kommunal ungdomspolitik och följa upp den nationella ungdomspolitik. *Handelsflottans kultur- och fritidsråd* som avvecklats under 2006 hade till uppgift att göra sjöfolkets fritid attraktiv och meningsfull.

¹² Nämnden har också till uppgift att följa utländska satellitsändningar som riktas mot Sverige. Om en utländsk satellitkanal inte följer det TV-direktiv som antagits av EU:s medlemsländer, kan nämnden rapportera till regeringen eller berörd utländsk myndighet om detta.

3.5 Samhällsskydd och rättsskipning

De allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Kriminalvården, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen och länspolismyndigheterna, Säkerhetspolisen Säpo

Statens kriminaltekniska laboratorium, Rättsmedicinalverket, Brottsförebyggande rådet BRÅ

Brottsoffermyndigheten, Rättshjälpsmyndigheten, Kronofogdemyndigheten

I gruppen Samhällsskydd och rättsskipning ingår de olika myndighetssystemen inom rättsväsendet – domstolarna, åklagarväsendet, polisväsendet och kriminalvården. Inom domstolsväsendet gäller att *de allmänna domstolarna* och *de allmänna förvaltningsdomstolarna* är fristående myndigheter med *Domstolsverket* som central förvaltningsmyndighet.¹³

Under senare år har några av rättsväsendets system omorganiserats, vilket inneburit minskning av antalet enheter genom s.k. enmyndighetsreformer. Detta gäller såväl *Åklagarmyndigheten* som *Kriminalvården*. *Ekobrottsmyndigheten* är en åklagarmyndighet för bekämpning av ekonomisk brottslighet.¹⁴

Inom polisväsendet finns *Rikspolisstyrelsen* tillsammans med 21 polismyndigheter i respektive län. Till polisorganisationen hör också *Säkerhetspolisen Säpo* som är en underrättelsemyndighet med polisiära uppgifter. Säpo förebygger och avslöjar brott mot rikets säkerhet, bekämpar terrorism och skyddar den centrala statsledningen.

Även *Statens kriminaltekniska laboratorium SKL* ingår i polisväsendet men utgör en självständig myndighet med huvuduppgift att som ett opartiskt expertorgan utföra kriminaltekniska undersökningar i brottmål åt rättsväsendets myndigheter. *Rättsmedicinalverket* är central förvaltningsmyndighet för rättspsykiatrisk, rättsmedicinsk, rättskemisk och rättsgenetisk utredningsverksamhet.

¹³ Det finns inom den statliga strukturen tre s.k. specialdomstolar, nämligen Arbetsdomstolen, Marknadsdomstolen och Patentbesvärsträtten samt, inom det allmänna domstolsväsendet, hyresnämnder/arrendenämnder. Dessa har i genomgången förts till gruppen Näringsliv inkl. kommunikationer, areella näringar och arbetsliv respektive gruppen Miljöskydd, energi, bostad och samhällsplanering.

¹⁴ I betänkandet (SOU 2007:08) *Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning* föreslås att Ekobrottsmyndigheten läggs ner och att ansvaret för ekobrottsbekämpning flyttas till Åklagarmyndigheten och polisen.

Huvuduppgiften är att avge sakkunnigutlåtanden till de rättsvårdande organen i samhället – polis, åklagare och domstolar.¹⁵

Brottsförebyggande rådet BRÅ är ett centrum för forsknings- och utvecklingsverksamhet inom rättsväsendet och bistå rättsväsendets myndigheter i deras kunskaps- och metodutveckling. Myndigheten genomför utvärderingar och kunskapssammanställningar och fungerar också som ett stabsorgan för regeringen i kriminalpolitiska frågor.

Vidare ingår i gruppen Samhällsskydd och rättsskipning myndigheter som ger stöd åt medborgare i olika situationer – *Brottsoffermyndigheten*, och *Rättshjälpsmyndigheten*. Huvuduppgift för *Kronofogdemyndigheten* är indrivning av skulder, t.ex. genom utmätning av saker eller del av lönen, men den prövar också ärenden om skuldsanering så att svårt skuldsatta personer kan få möjlighet att lösa sina ekonomiska problem. Vidare svarar myndigheten för tillsyn i konkurs liksom för att med information och andra medel förhindra att medborgare hamnar i skuldfällan.¹⁶

3.6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet

Försvarsmakten, Försvarets materielverk FMV, Totalförsvarets forskningsinstitut, Totalförsvarets pliktverk, Försvarets radioanstalt

Fortifikationsverket, Inspektionen för strategiska produkter

Kustbevakningen, Statens räddningsverk, Krisberedskapsmyndigheten, Styrelsen för psykologiskt försvar, Statens haverikommission, Folke Bernadotteakademien

Försvarsmakten är en del av totalförsvaret. Med totalförsvaret menas det militära och civila försvaret tillsammans. Totalförsvaret är utformat för att hantera olika typer av hot och risker, såväl i fred som i krig. Det svenska totalförsvaret består dels av det civila för-

¹⁵ I ett delbetänkande *Forensiska institutet – Ny myndighet för kriminalteknik, rättsmedicin och rättspsykiatri* (SOU 2006:63) har en särskild utredare föreslagit att de verksamheter som bedrivs inom Rättsmedicinalverket och Statens kriminaltekniska laboratorium slås ihop till en myndighet.

¹⁶ Tidigare fanns det 10 kronofogdemyndigheter med Skatteverket som chefsmyndighet. 1 juli 2006 inrättades en rikstäckande myndighet med namnet Kronofogdemyndigheten. Ett led i förändringen är att myndigheten skall vara knuten till Skatteverket för administrativ ledning och styrning i strategiska frågor. I budgetpropositionen för 2007 aviserades en prövning under mandatperioden av frågan om en helt fristående kronofogdemyndighet, förutsatt att ekonomiskt utrymme finns.

svaret, dels av det militära. Det civila försvaret omfattar hela samhället och alla de funktioner som måste fungera även under krig. Det militära försvaret utgörs av försvarsmyndigheterna, där Försvarsmakten ansvarar för förmågan till väpnad strid.

Försvarsmakten stöds av andra myndigheter inom Försvarsdepartementets område, såsom *Försvarets materielverk FMV*, *Totalförsvarets forskningsinstitut*, *Totalförsvarets pliktverk* och *Försvarets radioanstalt*.

Två sidoordnade myndigheter är Fortifikationsverket och Inspektionen för strategiska produkter. *Fortifikationsverket*, som är en myndighet under Finansdepartementet, svarar för förvaltningen av statliga fastigheter avsedda för försvarsändamål. *Inspektionen för strategiska produkter*, som är en myndighet under Utrikesdepartementet, svarar för tillsyn och annan kontroll, bl.a. enligt lagen (1983:1034) om kontroll över tillverkningen av krigsmateriel, m.m. och lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd.

Kustbevakningen har till uppgift att utföra sjöövervakning och annan kontroll- och tillsynsverksamhet samt miljöräddningstjänst till sjöss. Vidare skall myndigheten samordna de civila behoven av sjöövervakning och sjöinformation samt förmedla denna information till berörda myndigheter.

Statens räddningsverk är central förvaltningsmyndighet för bl.a. frågor om räddningstjänst, olycks- och skadeförebyggande åtgärder samt sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning och landtransporter av farligt gods. Vidare är verket enligt beredskapsförordningen (1993:242) ansvarig myndighet för funktionen Befolkningsskydd och räddningstjänst. *Krisberedskapsmyndigheten* skall i samarbete med ansvariga samhällsorgan bidra till att minska samhällets sårbarhet samt utveckla och stärka samhällets krishanteringsförmåga. *Styrelsen för psykologiskt försvar* skall ge råd och vägledning om massmedieföretagens beredskapsplanering och mediernas beredskap för svåra påfrestningar på samhället i fred. Den skall även informera om totalförsvaret och säkerhetspolitik samt följa opinionsutveckling av betydelse för det psykologiska försvaret.¹⁷

I gruppen ingår också *Statens haverikommission* som gör undersökningar enligt lagen (1990:712) om undersökning av olyckor.

¹⁷ Enligt regeringens direktiv skall en särskild utredare våren 2007 redovisa en översyn av Statens räddningsverk, Krisberedskapsmyndigheten och Styrelsen för psykologiskt försvar för att skapa en myndighet för frågor om samhällets beredskap och säkerhet (dir. 2006:80).

Uppdraget avser alla typer av svåra olyckor oavsett om de inträffar till lands, till sjöss eller i luften. Ett olyckstillbud kan också undersökas om det kunnat leda till en allvarlig olycka.

I kretsen myndigheter kring beredskap mot sårbarhet ingår även *Folke Bernadotteakademin* med uppgift att stärka den svenska och den internationella förmågan inom området internationell kris- och konflikthantering med särskild tonvikt på freds- och katastrofin-satser. Akademin skall utgöra en plattform för samverkan mellan svenska myndigheter och organisationer samt deras internationella samarbetspartners.

3.7 Hälsa- och sjukvård

Socialstyrelsen, Statens folkhälsoinstitut, Statens beredning för medicinsk utvärdering SBU, Hälsa- och sjukvårdens ansvarsnämnd HSAN, Smittskyddsinstitutet

Läkemedelsverket, Läkemedelsförmånsnämnden

Institutet för psykosocial medicin, Gentekniknämnden

Myndigheterna inom denna grupp har sorterats i tre undergrupper. Den första utgörs av Socialstyrelsen, Statens folkhälsoinstitut, SBU, HSAN och Smittskyddsinstitutet. *Socialstyrelsen* är statens centrala expert- och tillsynsmyndighet inom hälso- och sjukvård, tandvård, hälsoskydd och smittskydd.¹⁸ *Statens folkhälsoinstitut* har till uppgift att förebygga sjukdomar och annan ohälsa. Särskild vikt skall fästas vid sådana förhållanden som främjar ohälsan hos de grupper som är utsatta för de största hälsoriskerna. Verksamheten skall ha vetenskaplig förankring.

Statens beredning för medicinsk utvärdering SBU har till uppgift att vetenskapligt utvärdera tillämpade och nya medicinska metoder ur ett medicinskt, ekonomiskt, socialt och etiskt perspektiv. *Hälsa- och sjukvårdens ansvarsnämnd HSAN* har en mer avgränsad roll genom att den prövar frågor om disciplinansvar samt återkallelse och återfående av legitimation och begränsning av receptförskrivningsrätten för hälso- och sjukvårdspersonal. *Smittskyddsinstitutets* uppgift är att bevaka landets epidemiologiska läge i fråga om smitt-

¹⁸ Socialstyrelsen redovisas i detta kapitel även i gruppen Socialt skydd samt migration/integration.

samma sjukdomar bland människor och främja skyddet mot sådana sjukdomar.

I en andra undergrupp ingår Läkemedelsverket och Läkemedelsförmånsnämnden. *Läkemedelsverket* är central förvaltningsmyndighet för kontroll och tillsyn av läkemedel, medicintekniska produkter och vissa andra produkter, som med hänsyn till egenskaper eller användning står läkemedel nära. *Läkemedelsförmånsnämnden* skall inom ramen för den nationellt reglerade läkemedelsförmånen fatta beslut om vilka läkemedel och andra varor som skall ingå i och sätta pris på dessa. Nämnden skall också gå igenom alla befintliga läkemedel och på eget initiativ besluta om ett läkemedel eller en vara inte längre skall omfattas av läkemedelsförmånen.

En tredje undergrupp utgörs av två mindre kunskaps- och expertmyndigheter. *Institutet för psykosocial miljömedicin* utvecklar, värderar och förmedlar kunskaper om stress och psykosociala aspekter på olika hälso- och sjukdomsprocesser. Forskningen är tvärvetenskaplig med fysiologisk och medicinsk huvudinriktning. *Gentekniknämnden* skall genom rådgivande verksamhet främja en etiskt försvarbar och säker användning av gentekniken så att människors och djurs hälsa inte äventyras.

Slutligen bör nämnas den centrala roll för hälso- och sjukvården som högskolan spelar, både vad gäller utbildning av läkare, sjuksköterskor och andra yrkesinnehavare och den omfattande medicinska forskning som bedrivs vid de medicinska fakulteterna med finansiering bl.a. från det medicinska ämnesrådet inom Vetenskapsrådet.

3.8 Socialt skydd samt migration/integration

Försäkringskassan, Arbetsmarknadsverket och länsarbetsnämnderna, Premiepen-sionsmyndigheten, AP-fonderna, Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige Svenska ESF-rådet, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

Migrationsverket, Utlänningsnämnden¹⁹, Integrationsverket, Jämställdhetsombudsmannen JämO, Diskrimineringsombudsmannen DO, Ombuds-mannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning HomO

¹⁹ Den 31 mars 2006 trädde en ny utlänningslag i kraft. Tre länsrätter (länsrätten i Stockholms län, länsrätten i Göteborg och länsrätten i Malmö) blev då migrationsdomstolar samtidigt som Kammarrätten i Stockholm gavs en ny uppgift att som Migrationsöver-domstol svara för skapande av praxis. Utlänningsnämnden lades samtidigt ner.

Socialstyrelsen, Barnombudsmannen BO, Handikappombudsmannen HO, Myndigheten för handikappolitisk samordning Handisam, Myndigheten för internationella adoptionsfrågor, Statens institutionsstyrelse

Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap FAS, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering IFAU

I denna grupp ingår *Försäkringskassan* och *Arbetsmarknadsverket med länsarbetsnämnderna*.²⁰ Till gruppen har även förts *Premiepensionsmyndigheten* och *AP-fonderna*, då dessa myndigheter utgör integrerade delar i det allmänna ålderspensionssystemet.²¹ Vidare ingår *Svenska ESF-rådet* med uppgift att vara förvaltningsmyndighet för Europeiska socialfondens program i Sverige som syftar till att stärka individens ställning i arbetslivet. *Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen* svarar dels för tillsyn över arbetslöshetskassorna, dels för granskning av Arbetsmarknadsverket med arbetsförmedlingarna. Dessa informerar om villkoren för arbetslöshetsersättning och kontrollerar att de arbetssökande uppfyller grundvillkoren för ersättning. Inspektionen handlägger också skadeståndsanspråk från personer som anser att en arbetslöshetskassa har vållat dem skada, t.ex. på grund av felaktig information eller felaktig handläggning.

Som en andra undergrupp finns Migrationsverket och Integrationsverket samt JämO, DO och HomO. *Migrationsverket* är central förvaltningsmyndighet för migrations- och medborgarskapsfrågor och ansvarar för tillstånd eller visum för besök, tillstånd för bosättning i Sverige, asylprocessen från ansökan till uppehållstillstånd eller självmant återvändande, medborgarskap och stöd för frivillig återvandring. Verket skall också fortlöpande bevaka att myndigheternas handläggning av frågor enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen är effektiv samt föra register och statistik över utlännningar i landet. *Utlänningsnämnden* avvecklades våren 2006 samtidigt som tre länsrätter tillsammans med Kamrätten i Stockholm fick nya uppgifter.

²⁰ I budgetpropositionen för 2007 aviserades en ombildning av Arbetsmarknadsverket genom att AMS och länsarbetsnämnderna avvecklas som egna myndigheter vid årsskiftet 2007/08 samtidigt som en enhetlig myndighetsorganisation inrättas.

²¹ Hösten 2006 lades förslag i betänkandet *Ny pension – Ny administration* (2006:111) att en ny myndighet – Ålderspensionsmyndigheten – bildas för att administrera den allmänna ålderspensionen. Därmed skulle Ålderspensionsmyndigheten överta ansvaret för administrationen av inkomst-, tilläggs- och garantipensionen från Försäkringskassan och administrationen av premiepensionen från PPM samtidigt som Premiepensionsmyndigheten läggs ned.

Integrationsverket har det övergripande ansvaret för att integrationspolitiska mål och synsätt får genomslag på olika områden i samhället. Verket skall följa upp och utvärdera integrationspolitiska insatser och stödja kommunernas insatser för nyanlända invandrare under deras första år i Sverige.²² *Jämställdhetsombudsmannen Jämo* övervakar inom flera olika samhällsområden att kvinnor och män har samma rättigheter. På liknande sätt arbetar *HomO* mot homofobi och mot diskriminering på grund av sexuell läggning och *DO* mot diskriminering på grund av etnisk härkomst, religion eller annan trosuppfattning.²³

Som en tredje undergrupp redovisas Socialstyrelsen tillsammans med myndigheter med mer avgränsade uppgifter såsom Barnombudsmannen, Handikappombudsmannen, Myndigheten för internationella adoptionsfrågor och den nybildade Myndigheten för handikappolitisk samordning Handisam samt Statens institutionsstyrelse.

Socialstyrelsen är central förvaltningsmyndighet bl.a. för verksamhet som rör kommunernas socialtjänst, stöd och service till vissa funktionshindrade samt för frågor om alkohol och missbruksmedel. Myndigheten skall verka för god hälsa och social välfärd samt omsorg och vård av hög kvalitet på lika villkor för hela befolkningen. *Barnombudsmannens* huvuduppgift är att företräda barns och ungas rättigheter och intressen med utgångspunkt i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). *Handikappombudsmannen* är en statlig myndighet som arbetar för att människor med funktionshinder skall bli fullt delaktiga i samhället och ges jämlikhet i levnadsvillkor. *Myndigheten för handikappolitisk samordning Handisam* ansvarar för att övergripande samordna genomförandet av handikappolitiken samt att stimulera aktörer på olika nivåer i samhället att beakta de handikappolitiska målen i sin verksamhet. Myndigheten skall också bistå regeringen med underlag för en effektiv styrning av det handikappolitiska arbetet.

Myndigheten för internationella adoptionsfrågor har till uppgift att skapa en hög kvalitet i den internationella adoptionsverksamheten i Sverige. *Statens institutionsstyrelse* bedriver vård och behandling av

²² I enlighet med förslag i budgetpropositionen för 2007 har riksdagen beslutat att Integrationsverket skall avvecklas den 1 juli 2007 samtidigt som delar av verksamheten överförs till andra myndigheter.

²³ Hösten 2006 aviserades i budgetpropositionen för 2007 att de fyra myndigheterna Jämställdhetsombudsmannen, Handikappombudsmannen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning kan komma att slås samman till en myndighet i enlighet med den parlamentariska Diskrimineringskommitténs slutbetänkande (SOU 2006:22) *En sammanhållen diskrimineringslagstiftning*.

ungdomar och vuxna missbrukare på ett 50-tal behandlingshem i landet.

I gruppen ingår vidare *Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap FAS*, som finansierar kvalificerad kunskapsbildning inom området samt Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering IFAU som är en kunskaps- och expertmyndighet inom det arbetsmarknadspolitiska området.

3.9 Miljöskydd, energi, bostad och samhällsplanering

Boverket, Lantmäteriverket och lantmäterimyndigheterna, Statens bostadskreditnämnd, hyresnämnder/arrendenämnder, Statens Va-nämnd

Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Statens energimyndighet, Affärsverket svenska kraftnät, Statens kärnkraftsinspektion, Statens strålskyddsinstitut, Elsäkerhetsverket

Statens geotekniska institut SGI, Sveriges geologiska undersökning SGU, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut SMHI, Forskningsrådet för miljö och samhällsutveckling Formas

En gemensam nämnare för myndigheterna i denna grupp är den fysiska miljön ur olika perspektiv – markanvändning, skydd för den naturliga miljön, bra bostäder och boendemiljö samt risker med elektricitet, strålning, kärnkraft och kemikalier. Kring den fysiska miljön har det successivt skapats flera system för samhällelig reglering med övergripande mål, krav på utformning av miljö i olika avseenden samt befogenheter och skyldigheter för olika samhällsaktörer. Två centrala regelsystem i sammanhanget är PBL, dvs. plan- och bygglagen (1997:10) samt miljöbalken (1998:808). Ett flertal statliga myndigheter har uppgifter att på olika sätt bidra till att dessa regelsystem efterlevs när det gäller ägande av och förfo- gande över naturresurser, mark, bostäder, m.m.

Boverket är central förvaltningsmyndighet för frågor om byggd miljö och hushållning med mark- och vattenområden, fysisk plane- ring, byggande och boende. Verket svarar också för den centrala administrationen av statligt stöd i form av bidrag för finansiering av bostäder. Tillsammans med länsstyrelserna har Boverket statligt ansvar när det gäller att förverkliga intentionerna i PBL. *Statens bostadskreditnämnd* lämnar statliga kreditgarantier för lån på kre-

ditmarknaden för finansiering av ny- och ombyggnad av bostäder. Nämnden skall vidare följa och informera om utvecklingen på kredit- och kapitalmarknaderna för bostäder.²⁴

Lantmäteriverket och de länsvisa *lantmäterimyndigheterna* utgör en samhällelig stödfunktion med ansvar för fastighetsindelning och grundläggande landskaps- och fastighetsinformation. Vidare finns inom domstolsväsendet *hyres/arrendenämnder* på åtta orter. Nämnderna kan medla om det uppstår en tvist mellan en hyresgäst och hyresvärd eller mellan en bostadsrättsförening och en bostadsrättsinnehavare om parterna inte själva kan komma överens. *Statens Va-nämnd* prövar tvister i rättsförhållanden som regleras av lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar och lagen om allmänna värmesystem.

Naturvårdsverket är central förvaltningsmyndighet på miljöområdet och skall vara pådrivande och samlande i arbetet för ett stärkt och breddat miljöansvar i samhället. Verket och länsstyrelserna är strategiska statliga aktörer i genomförandesystemet kring miljöbalansen. *Kemikalieinspektionen* är central förvaltningsmyndighet för ärenden om hälso- och miljörisker med kemiska produkter och biotekniska mekanismer, i den mån inte någon annan myndighet har detta till uppgift. *Statens energimyndighet* är central förvaltningsmyndighet för frågor om användning och tillförsel av energi. Myndigheten skall verka för att på kort och lång sikt trygga tillgången på el och annan energi samt för en effektiv och hållbar energianvändning och en kostnadseffektiv energiförsörjning.

Affärsverket svenska kraftnät har till uppgift att erbjuda säker, effektiv och miljöanpassad överföring av el på stamnätet och att främja en öppen nordisk elmarknad med konkurrens. I uppdraget ingår även att verka för en robust och flexibel elförsörjning vid kris och krig.

Bredvid de tre breda myndigheterna Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen och Statens energimyndighet finns mer specialiserade myndigheter. *Statens kärnkraftsinspektion* övervakar säkerheten vid kärntekniska verksamheter i landet och skall genomföra forskning och utveckling samt handlägga vissa finansieringsfrågor på kärnavfallsområdet. *Statens strålskyddsinstitut* är central förvaltningsmyndighet för frågor om skydd av människor, djur och miljö mot skadlig inverkan av joniserande och icke-joniserande strålning.

²⁴ Statens bostadsnämnd som hade till uppgift att handlägga ärenden om statligt stöd för att underlätta ekonomiskt nödvändiga omstruktureringar av kommunala bostadsföretag m.m. ingår fr.o.m. 1 jan. 2006 som ett självständigt beslutsorgan i Statens Bostadskreditnämnd.

Elsäkerhetsverket arbetar med att förebygga att människor och egendom skadas av el eller att elektriska apparater och elinstallationer stör utrustning för radio och telekommunikation och andra apparater.

I gruppen ingår fler specialiserade kunskaps- och expertmyndigheter. *Statens geotekniska institut SGI* har ett övergripande och från olika partsintressen skilt ansvar för de geotekniska frågorna i landet. Institutet skall särskilt initiera, bedriva och samordna geoteknisk forskning. Institutet skall också utveckla metoder för bestämning av jords och bergs egenskaper, för identifiering och hantering av föroreningar i mark och vatten, för riskbedömning vid markanvändning samt för grundläggning och jordförstärkning. Institutet skall informera om forskning och sprida geoteknisk kunskap.

Sveriges geologiska undersökning SGU är central förvaltningsmyndighet för frågor om landets geologiska beskaffenhet och mineralhantering.²⁵ Myndigheten förvaltar också anläggningar och annan egendom som tidigare använts för statens civila beredskapslagring av olja. *Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut SMHI* är central förvaltningsmyndighet för ärenden som rör meteorologi, hydrologi och oceanografi och skall bl.a. svara för den allmänna vädertjänsten och den allmänna hydrologiska och oceanografiska tjänsten. Institutet bedriver också uppdragsverksamhet samt tillämpad forskning och utveckling inom sitt verksamhetsområde.

Inom gruppen finns slutligen *Forskningsrådet för miljö och samhällsutveckling Formas* vars uppgift är att främja och stödja grundforskning och behovsstyrd forskning inom områdena miljö, areella näringar och samhällsbyggande.

3.10 Näringsliv inkl. arbetsliv, areella näringar och kommunikationer

Patent- och registreringsverket, Patentbesvärslagen, Bolagsverket, Bokföringsnämnden, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll Swedac, Kommerskollegium, Exportkreditnämnden, Myndigheten för utländska investeringar i Sverige ISA, Verket för innovationssystem Vinnova ²⁶ , Verket för näringslivsutveckling Nutek ²⁷
--

²⁵ SGU är även chefsmyndighet för Bergstaten som är förvaltningsmyndighet för frågor om landets mineralhantering.

²⁶ Verksamhet vid den tidigare fristående myndigheten EU/FoU-rådet överfördes vid årsskiftet 2005/06 till Vinnova.

Konkurrensverket, Nämnden för offentlig upphandling, Konsumentverket, Allmänna reklamationsnämnden, Marknadsdomstolen, Arbetsmiljöverket, Arbetsdomstolen, Medlingsinstitutet, Finansinspektionen, Insättningsgarantinämnden, Fastighetsmäklarnämnden, Revisorsnämnden, Lotteriinspektionen

Livsmedelsverket, Statens jordbruksverk,²⁸ Statens veterinärmedicinska anstalt, Djurskyddsmyndigheten, distrikts- och besiktningsveterinärerna, Fiskeriverket, Skogsstyrelsen

Post- och telestyrelsen, Luftfartsstyrelsen, Luftfartsverket, Järnvägsstyrelsen, Banverket, Rikstrafiken, Statens järnvägar, Vägverket, Sjöfartsverket

Arbetslivsinstitutet, Glesbygdsverket, Institutet för tillväxtpolitiska studier ITPS, Livsmedelsekonomiska institutet, Statens institut för kommunikationsanalys SIKKA, Statens väg- och transportforskningsinstitut VTI

Myndigheterna inom denna omfattande grupp har sorterats i fem undergrupper. De kallas för enkelhets skull för ”näringslivsmyndigheter”, även om uppdragen hos några även berör offentliga verksamheter.

”Institutionell infrastruktur” och stöd för företagande och näringslivsutveckling

Den första undergruppen bland näringslivsmyndigheterna utgörs av myndigheter med ett generellt fokus på företag och näringsliv. Några står för vad som kan kallas ”institutionell infrastruktur” kring bolagsbildning, patenträttigheter, registrering m.m. Andra myndigheters uppdrag är att befrämja företagande och näringslivsutveckling genom stödinsatser av olika slag.

Patent- och registreringsverket är central förvaltningsmyndighet för ärenden om patent, varumärken, mönster, efternamn och förnamn. I uppdraget ingår att vara internationell myndighet enligt konventionen om internationellt patentsamarbete. *Patentbesvär-rätten* är en förvaltningsdomstol som bl.a. prövar beslut fattade av Patent- och registreringsverket. *Bolagsverket* är central förvalt-

²⁷ Den tidigare fristående myndigheten Turistdelegationen lades ner och verksamheten överfördes den 1 januari 2006 till Nutek.

²⁸ Vid årsskiftet 2005/2006 avvecklades de två fristående myndigheterna Statens växt- ortnämnd och Statens utsädeskontroll och verksamheterna inordnades i Statens Jordbruksverk

ningsmyndighet för registreringsärenden som gäller aktiebolag, filialer, m.m. samt handels- och föreningsregisterärenden och bank- och försäkringsregisterärenden. I verkets uppdrag ingår vidare att föra register över bl.a. näringsförbud och tillfälliga näringsförbud samt fysiska personers och dödsboms konkurser.

Bokföringsnämnden har huvudansvaret för utvecklandet av god redovisningssed i företagens bokföring och offentliga redovisning. Nämnden ger ut allmänna råd och informationsmaterial inom ansvarsområdet och biträder också Regeringskansliet i redovisningsfrågor, deltar i utredningar inom kommittéväsendet m.m.

Vidare finns *Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll Swedac* som är en statlig myndighet med huvuduppgift att verka som nationellt ackrediteringsorgan. Ackrediteringsverksamheten syftar till kompetensprövning och omfattar laboratorier, certifieringsorgan, kontroll- och besiktningsorgan som sysslar med analys, provning, kalibrering, certifiering, kontroll och besiktning inom olika sektorer.

Kommerskollegium är central förvaltningsmyndighet för utrikeshandel och handelspolitik. Kollegiets verksamhet bedrivs inom ramen för Sveriges medlemskap i EU, särskilt deltagandet i den inre marknaden, tullunionen och den gemensamma handelspolitiken. Dessutom genomförs utredningar och lämnas yttranden och förslag i frågor som rör EU, Världshandelsorganisationen WTO, FN-organ och andra internationella organisationer. Samtidigt följer och analyserar kollegiet Sveriges utrikeshandel med varor och tjänster.

Exportkreditnämnden garanterar företag och banker betalning vid export. Uppdraget för *Myndigheten för utländska investeringar i Sverige ISA* är att öka de utländska direktinvesteringarna i Sverige. Verksamheten består bl.a. i internationell marknadsföring av strategiska branscher och ett regionalt investeringsfrämjande.

Verket för innovationssystem Vinnova stödjer behovsmotiverad forskning och utveckling inom teknik, arbetsliv och transporter samt verkar för att ny kunskap så effektivt som möjligt omsätts i företagsverksamhet.²⁹ *Verket för näringslivsutveckling Nutek* skall genom företagsfinansiering, information och rådgivning samt stöd till program och processer stärka näringslivets förutsättningar och främja regional tillväxt. Verket skall både verka för förbättrade förutsättningar för nyetablering av företag samt för ökad tillväxt

²⁹ År 2001 tillkom en samlad statlig organisation för forskningsfinansiering med Vetenskapsrådet, Formas, FAS och Vinnova. I budgetpropositionen för 2007 aviserade regeringen en utvärdering av denna organisation.

och livskraft i befintliga företag. I uppdraget ingår att särskilt främja näringslivets utveckling i regionalpolitiskt prioriterade områden och i övrigt verka för en balanserad regional utveckling.³⁰

I detta sammanhang bör påpekas att rättsväsendet, utbildningsväsendet, den vetenskapliga forskningen i högskolan och arbetsmarknadsmyndigheterna också utgör viktig samhällelig infrastruktur för företagen och näringslivet.³¹

Reglering av marknader och branscher

Som en andra undergrupp bland näringslivsmyndigheterna redovisas myndigheter med uppdrag att på olika sätt reglera marknader och branscher.³² Ett väl fungerande näringsliv förutsätter god konkurrens på marknader och att monopol och kartellbildningar motverkas. Det finns behov av system som skyddar konsumenternas intressen och att övergripande samhällsmål rörande arbetsmiljö och arbetstagarnas position på arbetsplatsen säkras.³³

En viktig myndighet här är *Konkurrensverket* som skall verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna. Verket är också s.k. behörig myndighet i fråga om tillämpningen av EU:s konkurrens- och statsstödsregler. Vidare finns *Nämnden för offentlig upphandling* med uppgift att utöva tillsyn över respektive att verka för en effektiv offentlig upphandling. Nämnden skall också följa utvecklingen på upphandlingsområdet inom såväl EU som internationellt.³⁴

³⁰ Inom det näringspolitiska området finns en mängd statliga organ som inte är myndigheter, såsom Exportrådet samt statliga bolag och stiftelser. ALMI Företagspartner AB har till uppgift att verka för företagsutveckling via 21 regionala dotterbolag. Dessa bedriver rådgivning och finansiering med inriktning på små och medelstora företag i alla branscher. Stiftelsen Industrifonden verkar för lönsam tillväxt och förnyelse av det svenska näringslivet genom att som aktiv medfinansierare erbjuder tillväxtkapital, kompetens och nätverk till utvecklingsföretag. Innovationsbron AB har till uppgift att stärka förutsättningarna för kommersialisering av forskningsresultat och innovationer. I bolaget ingår regionala dotterbolag som bygger på de sju teknikbrostiftelserna. Det finns också nätverk av olika slag såsom Industriella UtvecklingsCentra IUC och Lokala Kooperativa utvecklingscentra LKA.

³¹ Bredvid de forskningsfinansierande myndigheter som i detta kapitel redovisas i andra grupper (Vetenskapsrådet, FAS, Formas) finns forskningsstiftelserna – Stiftelsen för strategisk forskning, KK-stiftelsen och Stiftelsen för Miljöstrategisk forskning Mistra.

³² Med den terminologi som används i kapitel 2 ovan rör det sig om myndigheter med uppgift att styra genom att verka ”gränssättande” snarare än ”främjande”, till skillnad från den första undergruppen bland näringslivsmyndigheterna.

³³ I sammanhanget bör även nämnas Diskrimineringsombudsmannen, Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning och Handikappombudsmannen, som skall verka för att olika grupper inte diskrimineras på arbetsmarknaden.

³⁴ Regeringen har aviserat att nämnden kan komma att inlemmas i Konkurrensverket.

Inom det konsumentpolitiska området finns *Konsumentverket*, *Allmänna reklamationsnämnden* och *Marknadsdomstolen*, som tillsammans bildar ett samlat system för att konsumenternas intressen skall värnas.

Arbetsmiljöverket är central förvaltningsmyndighet för arbetsmiljö- och arbetstidsfrågor. Verket utövar tillsyn över bl.a. arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen samt meddelar föreskrifter och allmänna råd med stöd av arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen och andra lagar. Verket skall vidare följa utvecklingen på arbetsmiljöområdet och främja samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare på arbetsmiljöområdet, m.m.

Arbetsdomstolen prövar arbetstvister som väcks av arbetsgivar- eller arbetstagarorganisation eller av arbetsgivare som själv slutit kollektivavtal. *Medlingsinstitutets* huvuduppdrag är att medla i arbetstvister och att verka för en väl fungerande lönebildning. Institutet har också ansvar för den officiella svenska lönestatistiken.

Vidare finns det näringslivsmyndigheter med särskild inriktning på branscher. *Finansinspektionen* övervakar företagen på finansmarknaden och skall bidra till att det finansiella systemet fungerar effektivt och uppfyller kravet på stabilitet. I uppdraget ingår att verka för ett gott konsumentskydd i finanssektorn. *Insättningsgarantinämnden* har till uppgift att handlägga frågor om insättningsgaranti och om investerarskydd enligt motsvarande lagar.

Fastighetsmäklarnämnden är central förvaltningsmyndighet för registrering av och tillsyn över fastighetsmäklare och skall bl.a. verka för att fastighetsmäklare följer god fastighetsmäklarsed och att fastighetsmäklare har en god utbildning för sin uppgift. *Revisorsnämnden* svarar för godkännande och auktorisation av revisorer samt registrering av revisionsbolag i syfte att tillgodose samhällets behov av kvalificerade och oberoende externa revisorer. I nämndens uppdrag ingår att utöva tillsyn, pröva frågor om disciplinära åtgärder, att anordna examina och lämplighetsprov och att föra ett register över godkända och auktoriserade revisorer samt registrerade revisionsbolag.

Lotteriinspektionen skall säkerställa att lotterier, kasinospel och annan spelverksamhet i Sverige utövas lagligt, säkert och tillförlitligt. Myndigheten bevakar konsumenternas intressen och skall även medverka till att minska riskerna för de sociala skadeverkningar som spelande kan medföra.

Styrning av system för livsmedel, areella näringar och djurhållning

En tredje undergrupp bland näringslivsmyndigheterna är de som styr branscher och system kring produktion och hantering av livsmedel, jordbruk och andra areella näringar samt djurhållning och djurhälsa. Bredvid de centrala statliga myndigheterna har också länsstyrelser och kommuner uppgifter i dessa sammanhang, eftersom de bl.a. utövar tillsyn enligt olika lagrum som rör areella näringar och djurhållning.³⁵

Livsmedelsverket arbetar för säkra livsmedel av hög kvalitet, redlighet i livsmedelshanteringen och bra matvanor. Verket har ett överordnat ansvar för att leda och samordna kontrollen av livsmedel inklusive dricksvatten i landet. *Jordbruksverket* är expertmyndighet på det jordbruks- och livsmedelspolitiska området och har ett samlat sektorsansvar för jordbruk och trädgård. Verket följer, analyserar och håller regeringen informerad om utvecklingen inom näringarna samt verkställer de politiska besluten inom verksamhetsområdet. Administrationen av EU:s jordbrukspolitik är en av verkets huvuduppgifter.

Statens veterinärmedicinska anstalt är ett veterinärmedicinskt expert- och serviceorgan åt myndigheter och enskilda. Myndigheten utreder smittsamma djursjukdomars uppkomst, orsak och spridningssätt, medverkar i förebyggande och bekämpande av djursjukdomar och bedriver forsknings- och utvecklingsarbete inom sitt verksamhetsområde. *Djurskyddsmyndighetens* uppdrag är att säkerställa ett gott djurskydd och myndigheten skall bl.a. följa och utvärdera tillämpningen av djurskyddslagen, meddela föreskrifter inom sitt verksamhetsområde och genom information öka kunskapen om djurskyddslagstiftningen hos myndigheter, djurhållare och allmänhet.³⁶ Vidare finns *besiktnings- och distriktsveterinärerna* med Livsmedelsverket som chefsmyndighet för den första kategorin av veterinärer och Jordbruksverket som chefsmyndighet för den andra.

Fiskeriverket är central förvaltningsmyndighet för bevarande och nyttjande av fiskresurserna. Verket skall aktivt verka för ett rikt, varierat fiskbestånd och en ekologiskt hållbar förvaltning av fiskre-

³⁵ Vad gäller rennäringen har såväl länsstyrelserna i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län som Sametinget myndighetsuppgifter. Dessa myndigheter redovisas i detta kapitel i gruppen Gemensamma samhällsfunktioner och förvaltningstjänster. Den offentliga tillsynsorganisationen beskrivs och analyseras i ett eget huvudavsnitt samt i bilaga 4 (länsstyrelsernas uppgifter) och bilaga 5 (kommunernas tillsynsuppgifter).

³⁶ I budgetpropositionen för 2007 aviserades att Djurskyddsmyndigheten skall avvecklas fr.o.m. 1 juli 2007 och dess verksamhet inom djurskyddsområdet inordnas i Jordbruksverket.

surserna. I verkets uppdrag ingår att bidra till en livskraftig och miljöanpassad livsmedelsproduktion till nytta för konsumenterna. *Skogsstyrelsen* är förvaltningsmyndighet för frågor om skogsbruket och skall verka för att landets skogar vårdas och brukas på ett sådant sätt att de av statsmakterna beslutade målen för skogspolitiken kan uppnås.

Transportsystem, trafik och kommunikation

En fjärde undergrupp är de statliga trafik- och kommunikationsmyndigheterna med ett sakområde där staten av tradition varit och är en tung aktör. Under senare tid har flera statliga verksamheter på detta område omvandlats genom att den egentliga produktionen bolagiserats. Samtidigt har nya fristående myndigheter tillkommit med uppdrag att i vissa avseenden stå för styrning av de bolagiserade verksamheterna respektive andra affärsverk/trafikmyndigheter.

Ett led i omvandlingen av de tidigare Televerket och Postverket är tillkomsten av *Post- och telestyrelsen*. Denna är central förvaltningsmyndighet med ett samlat ansvar (sektorsansvar) inom postområdet och området elektronisk kommunikation. I uppdraget ingår att främja en väl fungerande samhällsomfattande posttjänst och att bevaka att en grundläggande kassaservice motsvarar samhällets behov. Vidare skall styrelsen främja tillgången till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer och svara för att möjligheterna till radiokommunikation och andra användningar av radiovågor utnyttjas effektivt. Verket skall främja en sund konkurrens.

Luftfartsstyrelsens uppgift är att vara central förvaltningsmyndighet med ett samlat ansvar (sektorsansvar) för att de transportpolitiska målen uppnås. I detta ingår bl.a. att pröva frågor om tillstånd inom den civila luftfarten och att utöva tillsyn av denna. Samtidigt finns *Luftfartsverket* som i affärsverksform driver och utvecklar statens trafikflygplatser och flygtrafiktjänst.

Järnvägsstyrelsen utövar tillsyn över järnvägs-, tunnelbane- och spårvägssystemen. Myndigheten skall också verka för en hög säkerhet i järnvägs-, spår- och tunnelbanesystemen och för en effektiv järnvägsmarknad med en sund konkurrens.³⁷

³⁷ I betänkandet (SOU 2007:4) *Trafikinspektionen - en myndighet för säkerhet och skydd* läggs förslag att en ny myndighet, Trafikinspektionen, bildas och att Järnvägsstyrelsen och Luftfartsstyrelsen läggs ned, att verksamheterna där överförs till den nya myndigheten samt att sjöfart- och vägtrafikinspektionerna skiljs från Sjöfartsverket och Vägverket och att även dessa verksamheter förs till den nya myndigheten.

Banverket är central förvaltningsmyndighet med ett samlat ansvar (sektorsansvar) för hela järnvägstransportsystemet och skall verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Sektorsansvaret omfattar även tunnelbane- och spårvägssystem. Verket skall vidare verka för att den lokala, regionala och interregionala järnvägstrafiken samordnas. I uppdraget ingår vidare att samhällsmotiverad tillämpad FoU-verksamhet planeras, initieras, genomförs, dokumenteras och utvärderas samt att forskningsresultat sprids.

Rikstrafiken skall verka för utveckling och samordning av den interregionala kollektiva persontrafiken samt för de transportpolitiska målen. Myndigheten skall också följa kollektivtrafikens utveckling och särskilt kartlägga brister i den interregionala kollektiva persontrafiken. I uppdraget ingår att svara för statens upphandling av transportpolitiskt motiverad interregional eller internationell kollektiv persontrafik där det saknas förutsättningar för kommersiell drift.

Affärsverket *Statens Järnvägar* förvaltar egendom och ansvarar för verksamhet som inte avvecklades eller överfördes till SJ AB. I myndighetsuppdraget ingår att hyra ut järnvägsfordon som används i den järnvägstrafik som upphandlas av Rikstrafiken.

Inom områdena för telekommunikationer, postväsende, flygtrafik och spårbunden trafik har alltså en ny struktur för de olika statliga organen växt fram under senare år. På väg- och sjöfartsområdena finns myndigheterna Vägverket och Sjöfartsverket, det senare samtidigt ett affärsverk.

Vägverket är central förvaltningsmyndighet med ett sektorsansvar för hela vägtransportsystemet. I detta ansvar ingår vägtransportsystemets miljöpåverkan, trafiksäkerhet, tillgänglighet, framkomlighet och effektivitet samt frågor som rör väginformation, fordon, körkort, kollektivtrafik, yrkestrafik, handikappanpassning och tillämpad samhällsmotiverad forsknings-, utvecklings- och demonstrationsverksamhet inom vägtransportsystemet.

Sjöfartsverket är central förvaltningsmyndighet med ett sektorsansvar för sjöfarten. Uppgifter är bl.a. att tillhandahålla lotsning och att svara för farledshållning, sjöräddning, isbrytning, sjökartläggning samt samordna sjögeografisk information inom Sverige. Vidare utövas tillsyn över sjösäkerheten samtidigt som verket har samordningsansvar för trafiksäkerhetsarbetet inom sjöfarten.³⁸

³⁸ Inom såväl Vägverket som inom Sjöfartsverket har hittills funnits vägtrafikinspektionen respektive sjöfartsinspektionen med uppgifter som regleras i verkens instruktioner. Som

Kunskaps- och expertmyndigheter

I en femte undergrupp ingår ett antal näringslivsmyndigheter som främst är kunskaps- och expertmyndigheter.

Arbetslivsinstitutet är ett nationellt kunskapscentrum för arbetslivsfrågor och skall bedriva forskning, utveckling och kunskapsförmedling inom områden som hälsa och ohälsa i arbetslivet, arbetsmarknad och sysselsättning, arbetsrätt, arbetets organisering, ergonomi och belastning, fysikaliska och kemiska hälsorisker, integration och mångfald samt utvecklingsprocesser i arbetslivet.³⁹

Glesbygdsverket har till uppgift att genom påverkan på olika samhällssektorer verka för goda levnadsförhållanden och utvecklingsmöjligheter för glesbygds- och landsbygdsbefolkningen i olika delar av landet med tyngdpunkten i skogslänens inre delar samt i skärgårdsområdena.

Institutet för tillväxtpolitiska studier ITPS har till uppgift att utveckla och tillhandahålla kunskapsunderlag för tillväxtpolitiken genom att bl.a. analysera den ekonomiska utvecklingen som underlag för närings- och innovationspolitiken samt den regionala utvecklingspolitiken och bidra till att utveckla processen med de regionala tillväxtprogrammen med hjälp av analys-, metod- och kompetensstöd. Institutet skall också initiera, beställa och genomföra utvärderingar av närings- och innovationspolitiskt motiverade åtgärder samt åtgärder inom den regionala utvecklingspolitiken, samt tillhandahålla statistik för forskare och utredare.

Livsmedelsekonomiska institutet utför ekonomiska analyser inom jordbruks-, livsmedels- och fiskeområdet som avser bl.a. landsbygdens utveckling, strukturutvecklingen, miljön, djurskyddet, konsumentintresset, den globala livsmedelssituationen, handeln med livsmedel samt utvidgningen av EU.

Statens institut för kommunikationsanalys SIKA skall svara för övergripande analyser inom kommunikationssystemen och för analyser av effekter av åtgärder inom transportsystemen i syfte att uppnå de transportpolitiska målen. Institutet skall dessutom svara för att Banverkets, Vägverkets, Sjöfartsverkets och Luftfartsverkets

framgått i fotnot ovan, har en utredare våren 2007 lagt fram ett utredningsförslag som innebär att dessa verksamheter förs över till en ny fristående myndighet, Trafikinspektionen.

³⁹ I budgetpropositionen för 2007 aviserade regeringen att Arbetslivsinstitutet skall läggas ner den 1 juli 2007 samt att vissa uppgifter eventuellt kan komma att överföras till annan myndighet. Forskning med arbetslivsinriktning avses fortsättningsvis bedömas av forskningsfinansiärer i konkurrens på sedvanligt sätt.

långsiktiga infrastrukturplanering samordnas och genomförs på ett gemensamt underlag.

Statens väg- och transportforskningsinstitut VTI har till huvuduppgift att på uppdrag bedriva forskning och utveckling som avser infrastruktur, trafik och transporter. I detta ingår att analysera transportsektorns effekter på miljön och energiförbrukningen.

3.11 Begrepp för myndigheters uppdrag

I detta kapitel har de statliga myndigheterna grupperats med avseende på sakområden. Syftet med genomgången har i första varit att ge en överblick, men den ger samtidigt ett underlag för utveckling av begrepp för fortsatt analys av statliga myndigheter och deras uppdrag.

Produktion och/eller styrning

I kapitel 2 gjordes en distinktion vad gäller statliga verksamheter, nämligen att å ena sidan kan staten beskrivas som en producent, å andra sidan är staten en aktör som styr andra aktörer. Flertalet myndighetsgrupper i avsnitten 3.2–3.10 innehåller både myndigheter vars verksamhet främst är produktion⁴⁰ och myndigheter vars uppdrag framförallt handlar om styrning.

Det är inte ovanligt att en myndighets uppdrag både kan karakteriseras som tjänsteproduktion och som styrning. Till exempel gäller detta rättsväsendet, som dels står för produktion som ger individuell och kollektiv nytta, dels fungerar styrande, eftersom rättsväsendet påverkar individer och andra i samhället på olika sätt.

Stödfunktioner

I vissa grupper finns myndigheter som svarar för stödfunktioner i förhållande till annan offentlig verksamhet. Exempel är myndigheter som står för s.k. förvaltningstjänster såsom arkivväsendet, Arbetsgivarverket och Statens Pensionsverk. Andra exempel är olika institut och inspektioner, t.ex. Institutet för arbetsmarknads- politiska utvärderingar respektive utvärdering av internationellt

⁴⁰ I detta sammanhang räknas även myndigheter med uppgift att svara för transfereringar till enskilda och hushåll som producerande.

utvecklingssamarbete och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring respektive Järnvägsinspektionen.

Kunskaps- och expertmyndigheter

Genomgången visar att det förekommer många specialiserade kunskaps- och expertmyndigheter i de olika myndighetsgrupperna. Sådana myndigheter har ofta uppdrag att genomföra uppföljning eller utvärdering på sina respektive sakområden eller att bedriva forskning och utveckling. Viktiga inslag i myndighetsuppdragen är inte sällan att myndighetens personal utgör en samlad nationell expertis för frågor inom sakområdet.

En egen grupp bland kunskaps- och expertmyndigheterna är de forskningsfinansierande. Deras uppdrag att stödja forskning och utveckling är att betrakta som styrning, samtidigt som de kan sägas utgöra stödfunktioner för FoU-verksamhet som bedrivs i statlig regi.

Många av de mer breda förvaltningsmyndigheterna har också funktioner som avser kunskapsbildning och expertis, samtidigt som det i deras roll också ingår myndighetsbefogenheter inom ramen för den statliga styrningen.

Vem möter myndigheten?

En relevant dimension i en analys av likheter och skillnader bland statliga myndigheter är till vem eller vilka som myndighetens verksamhet primärt vänder sig.

Myndighetsuppdrag av medborgarnära karaktär

Många statliga myndigheter svarar för tjänsteproduktion som skapar direkt nytta för individuella medborgare. Andra myndigheter svarar för myndighetsutövning som samtidigt är gynnande för medborgare, t.ex. att besluta och betala ut sociala ersättningar eller förmåner.

Det finns även, inte minst inom rättsväsendet, långtgående myndighetsbefogenheter i relation till enskilda – att i vissa situationer använda våld, att beröva misstänkta och dömda deras frihet, m.m. Att en domstol avgör tvister mellan medborgare och/eller juridiska

personer är också en myndighetsutövning som påverkar medborgare direkt genom att dombesluten förändrar förutsättningarna för enskildas rättigheter och agerande. Till det medborgarnära hör vidare myndighetsuppdrag med funktion att säkerställa lagenlighet och rättssäkerhet. I den meningen är JO, Justitiekanslern och de allmänna förvaltningsdomstolarna medborgarnära.

Såväl inom producerande som styrande statlig verksamhet finns det alltså myndighetsuppdrag med tydlig medborgarnära karaktär. I kapitel 4 diskuteras i korthet medborgarnära myndighetsverksamhet i ett geografiskt perspektiv.

Myndigheter som möter andra samhällsaktörer

För många myndigheter är det snarare andra organisationer i samhället än medborgare som primärt möter den statliga verksamheten. Avsnitt 3.10 ovan om myndigheter inom området Näringsliv inkl. arbetsliv, areella näringar och kommunikationer ger en översikt av den omfattande myndighetsstruktur som näringsliv och enskilda företag möter.

Vidare finns det en lång rad myndigheter som helt eller i stor utsträckning är inriktade på verksamhet som bedrivs av kommuner och landsting. Sådana myndigheter förekommer i flera grupper i den genomgång som redovisats i detta kapitel. I kapitel 5 ges en mer samlad bild av den statliga myndighetsstruktur som primärkommunen möter.

4 Statens geografiska närvaro

Efter en kort reflektion över geografins betydelse för staten i ett historiskt perspektiv redovisas i detta kapitel hur statens geografiska närvaro ser ut i dag. Vidare diskuteras hur staten ter sig i ett regionalt perspektiv inklusive länsindelningen och den roll länsstyrelserna spelar. Slutligen behandlas frågor som rör medborgarnas statliga verksamhet.

4.1 Ett historiskt perspektiv

Under de sekler när den svenska enhetsstaten växte fram var geografisk närvaro både en förutsättning och en stor utmaning. Landet bestod av vidsträckta landsbygder, somliga tätt befolkade med intensivt jordbruk, andra nära nog ödemarker med långa avstånd mellan byar och enstaka boställen. Etableringen av städer och andra orter för köpenskap och rättsskipning skapade nya förutsättningar liksom kyrkans organisering i stift och församlingar och kungamaktens inrättande av län. De långa avstånden och en primitiv transport- och kommunikationsteknik betydde dock att geografisk närvaro mycket länge förblev en strategisk förutsättning för statens styrning.

Den förvaltningsstruktur som successivt inrättades har i hög grad formats av geografiska villkor. Residensstäderna i länen blev knutpunkter för statlig myndighetsutövning. Inom staten etablerades strukturer med vad som numera kallas myndighetskoncerner med dels en central förvaltningsmyndighet, dels länsvisa organ som också är myndigheter under regeringen. Sjukvårdskassorna (och sedermera försäkringskassorna) kom så småningom att få en struktur med länsvisa självständiga organ. Den stora utbyggnaden av välfärdsstaten följde också en länslogik med en utbyggnad av landstingen som sjukvårdshuvudmän och inrättande av länsnämnder och länsexperter inom olika sakområden.

Den transport- och kommunikationstekniska utveckling som tog sin början under 1800-talet har betytt ökade möjligheter för staten att ”verka på distans”. Utbyggnaden av kollektiva transportsystem, expansionen av bilismen och IT-utvecklingen ställer frågan om statens geografiska närvaro på sin spets. Tillsammans med människors större geografiska rörlighet utmanar utvecklingen de traditionella principerna för hur statsförvaltningen skall vara organiserad. Inom ramen för den s.k. ”24-timmarmyndigheten” pågår i dag ett målinriktat utvecklingsarbete med sikte på en statlig förvaltning som sätter både rummets och tidens begränsningar ur spel.

Statsförvaltningens geografiska organisering har under de senaste decennierna alltmer anpassat sig till de förändrade förutsättningarna. Även om länsindelningen fortfarande är i stort sett intakt, finns inom många statliga verksamheter tydliga tendenser till en mer koncentrerad geografi. Näten med lokala enheter bantas och inom verken skapas länsövergripande regioner. Nationell specialisering genom att ärendegrupper koncentreras för att hanteras samlat på ett ställe i landet prövas i ökande utsträckning. En annan tydlig organisatorisk tendens är att de traditionella myndighetskoncernerna successivt avvecklas och ersätts av s.k. en-myndigheter.

4.2 Statsförvaltningens utveckling 1990–2005

Statskontoret har i en rapport givit en översikt av nuläge och utveckling de senaste 15 åren.¹ Av rapporten framgår bl.a.

- antalet statligt sysselsatta i varje län,
- var statliga myndigheter har sitt huvudkontor,
- vilken statlig verksamhet som bedrivs var.

Antalet statligt sysselsatta i varje län

I sin rapport jämför Statskontoret fördelningen mellan länen när det gäller antalet statligt sysselsatta. Den statliga förvaltningen är spridd över hela landet, samtidigt som det finns avsevärda regionala skillnader. Drygt hälften (52 procent) av de statligt sysselsatta år 2004 var verksamma i något av de tre storstadslänen Stockholm (28 procent), Västra Götaland (13 procent) och Skåne (11 procent). Stockholms län intog således en särställning med över en fjärdedel

¹ Statskontoret 2005:32 *Statsförvaltningens utveckling 1990–2005*.

av de statligt anställda. Statskontorets undersökning visar dessutom att Stockholms andel av de statligt sysselsatta hade ökat från 26 procent 1990 till 28 procent 2004.

Att andelen statligt sysselsatta var störst i Stockholms län kan delvis förklaras av att Stockholms län också befolkningsmässigt är det största länet. Statskontoret relaterar därför andelen statligt sysselsatta till befolkningsstorleken i de olika länen. Detta visar att den statliga sysselsättningen i förhållande till befolkningsstorleken var störst i Uppsala län samt norrlandslänen Norrbotten och Västerbotten. Halland, Kalmar och Västmanland var de län som relativt befolkningsmängden har lägst antal statligt sysselsatta.

Den höga andelen statligt sysselsatta i Uppsala län förklaras av att flera stora myndigheter såsom Livsmedelsverket och Läkemedelsverket finns etablerade i länet, liksom de två universiteten Uppsala universitet och Sveriges lantbruksuniversitet.

Även i Norrbotten kan en hög andel statligt sysselsatta till stor del förklaras av etableringen av högre utbildning (Luleå tekniska universitet) liksom av försvarets betydelse som arbetsgivare i länet (2 800 personer 2004). För Västerbottens län förklaras en hög andel, liksom som för Uppsala, till stor del av förekomsten av högre utbildning (Umeå universitet och Sveriges lantbruksuniversitet).

Var har statliga myndigheter sina huvudkontor?

Av Statskontorets rapport framgår vidare att Stockholm var – och är – den mest myndighetstäta kommunen i Sverige. År 2004 hade 122 statliga myndigheter sitt huvudkontor i Stockholms kommun. Närmast därefter kom Uppsala kommun där tolv myndigheter hade sitt huvudkontor och Solna där motsvarande siffra var elva.

Vilken verksamhet bedrivs var?

För att belysa var i landet olika slags statlig verksamhet är lokaliserad utgår Statskontoret i sin rapport från indelningen i tio verksamhetsområden enligt den internationella Cofog-standarden.² Statskontoret konstaterar att vissa verksamhetsområden finns

² Denna presenteras kort i avsnitt 3.3.

representerade i alla landets län medan andra enbart finns representerade i ett fåtal län och kommuner.

Verksamhetsområdena Näringslivsfrågor, Samhällsskydd och rättsskipning och Socialt skydd visade sig vara relativt jämnt spridda över Sverige. Flera myndigheter som ingår i dessa verksamhetsområden bedriver verksamhet nära medborgarna och behoven av myndigheternas service är i princip desamma över hela landet. Det betyder att Försäkringskassan, Arbetsmarknadsverket, polisorganisationen, Vägverket, Banverket och domstolsväsendet finns representerade i alla län och i en stor del av landets kommuner.

Fyra verksamhetsområden visade sig i stället vara mer koncentrerade. Det gällde Fritidsverksamhet, kultur och religion, Hälso- och sjukvård, Bostadsförsörjning och samhällsutveckling och Miljöskydd. Dessa verksamhetsområden utgör endast en liten del av statsförvaltningen och de myndigheter som ingår är få och specialiserade, något som kan förklara att de är mer koncentrerade till vissa län och kommuner.

Även om Statskontorets rapport visar att flertalet verksamhetsområden finns representerade i samtliga län, så är de statliga myndigheternas huvudkontor ofta koncentrerade till Stockholm. Dessutom framgår av rapporten att statsförvaltningens karaktär ofta är annorlunda i Stockholms län än i andra län. Ledning och specialistkompetenser är inte sällan samlade till Stockholms län, medan operativa verksamheter är spridd över landet.

Statsförvaltningens utveckling i länen

Av rapporten framgår att sysselsättningen inom statsförvaltningen hade minskat med 41 procent mellan åren 1990 och 2004. Utöver bolagiseringen av sex affärsverk beror denna minskning till stor del på minskad sysselsättning inom försvaret. De utvecklingsmönster som syns på övergripande nivå återspeglas också på regional och lokal nivå. Antalet försvarsanställda hade således minskat i så gott som samtliga län. På motsvarande sätt har den statliga sysselsättningen, som en följd av statliga satsningar på högre utbildning, ökat i län och kommuner med myndigheter inom utbildningsområdet.

Statskontoret konstaterar slutligen att den statliga närvaron på regional nivå kommer att påverkas av omlokaliseringar till följd av 2004 års försvarsomställning. Fullt genomförda kommer omlokaliseringarna medföra att den statliga sysselsättningen i berörda län

kommer att ligga på ungefär samma nivå som tidigare, medan systerstaterna kommer att minska i Stockholms län.

4.3 De statliga myndigheternas lokalisering

En detaljerad bild av statens geografi redovisas i Bilaga 3 i denna sekretariatsrapport som visar de statliga myndigheternas lokalisering kring årsskiftet 2005/06.

Myndigheterna har i bilagan grupperats i tabeller enligt följande:

- en-ortsmyndigheter, dvs. myndigheter med verksamhet i princip enbart på en ort och med en uppdelning på myndigheter med säte i Stockholm respektive myndigheter med säte i andra orter,
- flerortsmyndigheter, dvs. myndigheter med verksamhet på flera orter i landet,
- myndighetskoncerner, dvs. myndigheter på flera orter som tillsammans med en central förvaltningsmyndighet bildar ett sammanhållet system.

Som en fjärde separat kategori redovisas Försvarmakten, AP-fonderna, högskolan, de statliga museerna och länsstyrelserna.

En-ortsmyndigheter

Av Bilaga 3 framgår att en-ortsmyndigheterna är tydligt koncentrerade till Stockholm. Sammanlagt 78 av de 114 en-ortsmyndigheterna är lokaliserade till Stockholms kommun. Av resterande 36 en-ortsmyndigheter återfinns ytterligare nio stycken inom Stockholms län. Söder om Jönköping finns endast två en-ortsmyndigheter – Livsmedelsekonomiska institutet i Lund och Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning i Hässleholm.

Flerortsmyndigheter

Flerortsmyndigheterna är geografiskt spridda över hela landet, även om resurser för ledning och styrning inte sällan är lokaliserade till Stockholm. Nästan hälften (20 stycken) av de totalt 44 flerortsmyndigheterna har verksamhet med säte i Stockholms län. En

mindre koncentration av huvudkontor återfinns i Norrköping dit ledningen för sammanlagt sex av flerortsmyndigheterna lokaliserats: Kriminalvården, Migrationsverket, Luftfartsverket, Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsverket och SMHI. Flera verkledningar har säte i Karlskrona (Kustbevakningen, Boverket, Statens bostadskreditnämnd), Karlstad (Räddningsverket och Totalförsvarets pliktverk) och i Borlänge (Vägverket och Banverket).

Myndigheter i myndighetskoncerner

På senare år har flera tidigare myndighetskoncerner slagits samman till s.k. en-myndigheter, t.ex. Skatteverket och försäkringskassan. Den 1 januari 2006 avvecklades de 35 lokala kriminalvårdsmyndigheterna, Transportjänsten och Kriminalvårdsstyrelsen och ersattes av den nya myndigheten Kriminalvården. Samtidigt blev elva myndigheter en när den nya myndigheten Skogsstyrelsen ersatte den centrala förvaltningsmyndigheten Skogsstyrelsen med tio regionala skogsvårdsstyrelser.

Antalet koncerner är i dagsläget inte fler än sju.³ De flesta av chefsmyndigheterna ligger i Stockholms län, med undantag för Domstolverket i Jönköping och Lantmäteriverket i Gävle. Samtidigt är antalet myndigheter som ingår i kategorin ”myndighetskoncerner” betydande och de är spridda över hela landet.

Försvarmakten, AP-fonderna, högskolan, de statliga muséerna och länsstyrelserna

Försvarmakten har staber, förband och skolor på ett drygt 20-tal orter i landet. Försvarets geografiska närvaro har minskat med ett knappt tiotal orter till följd av avveckling och omlokalisering av organisationsenheter enligt försvarsbeslutet 2004.

Det finns 37 statliga högskolor och universitet i Sverige. Några av dessa bedriver sin verksamhet på flera orter, exempelvis Mittuniversitetet som har campus i Härnösand, Sundsvall, Östersund och Örnsköldsvik.

³ Domstolsväsendet, polisväsendet, Arbetsmarknadsverket, Riksarkivet med landsarkiven, Lantmäteriverket med länslantmäterimyndigheterna samt i vissa avseenden åklagarväsendet med Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten samt Skatteverket och den nybildade Kronofogdemyndigheten. I budgetpropositionen för 2007 aviserade regeringen ytterligare förändringar vad gäller Arbetsmarknadsverket och eventuellt Kronofogdemyndigheten.

De sex AP-fonderna återfinns i Stockholm (fyra stycken) och Göteborg (två stycken). Flertalet av de statliga muséerna återfinns i Stockholms län. Undantagen är Statens muséer för världskultur i Göteborg och Zornsamlingarna i Mora.

4.4 Staten i ett regionalt perspektiv

Syftet med detta avsnitt är att presentera statens närvaro på regional nivå, dvs. länsstyrelserna och andra myndigheter under regeringen som har länet som territoriell avgränsning samt statliga myndigheter med en geografisk struktur som dock avviker från länsindelningen.

Länsindelningen

Länsindelningen har historiskt sett varit mycket stabil. Under senare tid har två större förändringar skett – bildandet av Skåne län 1 jan 1997 genom att Malmöhus och Kristianstads län slogs samman och bildandet av Västra Götalands län 1 jan 1999 genom att Göteborg och Bohus, Skaraborgs och Älvsborgs län slogs samman.⁴ Länens storlek varierar mellan 1 850 000 invånare (Stockholm) och 57 000 (Gotland). Ett normalstort län har ca 250 000 invånare.

Länsstyrelserna

Inom varje län finns en länsstyrelse som både har myndighetsuppgifter inom ett stort antal politikområden och en generell roll inom staten när det gäller nationella mål och att olika samhällsintressen samordnas.⁵

Länsstyrelsen leds av landshövdingen som utses av regeringen. Denne är ordförande i länsstyrelsens styrelse. Till denna styrelse utser regeringen ytterligare högst 12 ledamöter. I län med samverkansorgan samt i Skåne och Västra Götalands län består styrelsen av högst 8 ytterligare ledamöter.⁶ Vid länsstyrelserna i Stockholm,

⁴ Vid tillkomsten av Västra Götalands län övergick Habo och Mullsjö kommuner till Jönköpings län. I Skåne län gjordes inga justeringar på kommunnivå.

⁵ Länsstyrelsernas uppgifter inkl. tillsyn beskrivs i Bilaga 4 till denna sekretariatsrapport.

⁶ T.o.m. 2002 gällde att ledamöterna i styrelsen (utom landshövdingen) utsågs av landstinget i länet.

Skåne och Västra Götaland finns en chefstjänsteman som tituleras länsöverdirektör. Vid övriga kallas chefstjänstemannen länsråd.⁷

Den breda myndighetsrollen innebär att länsstyrelsens kontakt-tytor är många. Länsstyrelsen är en viktig dialogpart för primärkommunen. Länsstyrelsen har myndighetsuppgifter i förhållande till många näringar och branscher. Den utgör en "genomförandeorganisation" inom staten, t.ex. vad gäller nationellt målarbete och för myndigheter som finns på den nationella nivån. Dessa omständigheter innebär dock inte att länsstyrelsen har något samlat ansvar för alla statliga beslut och insatser som möter en kommun, medborgarna eller företagen i ett län. Länsstyrelsen är i flertalet fall en av flera statliga aktörer. Länsstyrelsen har ett generellt uppdrag att samordna andra statliga myndigheter, men den praktiska innebörden av detta uppdrag är omdiskuterad.⁸

Länsstyrelserna har länge befunnit sig i en politisk dragkamp om ansvaret för regional utveckling. Denna dragkamp handlar delvis om att "självstyrelseintressenter" önskar få ett större utrymme för egna resursavvägningar i stället för att statliga sektorsmyndigheter prioriterar inom de ramar som regeringen beslutat på nationell nivå. Man skulle kunna tala om en efterfrågan på "avsektorisering".

Men dragkampen innefattar även en kritik att staten "talar med många tungor" – att statliga organ i samma ärende lämnar olika besked. Detta hänger samman både med att nationellt beslutsfattande kring många statliga resurser är sektoriellt organiserat och att det finns nationell lagstiftning med regler som i konkreta situationer kan skapa målkonflikter.

Länsstyrelsen är en aktör i de genomförandesystem som byggts upp kring plan- och bygglagen och miljöbalken. Länsstyrelsens medverkan i komplexa beslutsprocesser kan vara att målkonflikter mellan olika lagrum "döms av". Detta pekar mot en roll för länsstyrelsen att hantera problem med att staten inte upplevs som en samlad motpart av andra samhällsaktörer. En sådan roll begränsas dock

⁷ Totalt antal anställda vid länsstyrelserna är drygt 5 000. En normalstor länsstyrelse har drygt 200 anställda. De tre största länsstyrelserna är Stockholm (409 anställda), Västra Götaland (622 anställda) och Skåne (441 anställda). Per invånare i länet varierar antalet länsstyrelseanställda mellan 0,22 per 1 000 invånare (Stockholm) och 1,95 per 1 000 invånare (Jämtland). För länsstyrelsen på Gotland är antalet per 1 000 invånare siffran 3,92, vilket beror på att Länsarbetsnämnden och Skogsvårdsstyrelsen försöksvis ingår i länsstyrelsen. (Källa: Sveriges Statskalender 2004).

⁸ Av Bilaga 4 framgår hur länsstyrelsens generella roll formuleras i länsstyrelseinstruktionen. De 21 länsstyrelserna har haft regeringens uppdrag att formulera en mer tydlig roll för länsstyrelserna i det regionala utvecklingsarbetet, vilket redovisats i rapporten (2005) *Samordning för hållbar regional utveckling*.

i dag bl.a. av att i vissa ärenden kan centrala statliga myndigheter överklaga länsstyrelsens beslut utifrån det egna sektorsperspektivet. Detta undergräver länsstyrelsens tvärsektoriella funktion och legitimiteten i dess beslut.⁹

Länsstyrelsen är ett tjänstemannaorgan och bärare av den statliga förvaltningstraditionen. Det betyder att de prioriteringar och ställningstaganden som görs av länsstyrelsen i sig inte är "politiska". De nödvändiga avvägningarna skall kunna härledas från den styrning som kommer från riksdagen och regeringen.

Annan statlig förvaltning på länsnivå

År 2006 fanns det bredvid länsstyrelserna på länsnivå följande myndigheter:

- 20 länsarbetsnämnder,¹⁰
- 23 länsrätter,¹¹
- 21 länspolismyndigheter,
- 21 lantmäterimyndigheter.

I budgetpropositionen för 2007 har regeringen aviserat en omorganisation så att Arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnden vid årsskiftet 2007/08 samlas i en enhetlig myndighetsorganisation. Inom lantmäteriorganisationen är länsindelningen knuten till bestämmelser i fastighetsbildningslagen (1970:988) samtidigt som verksamheten i administrativt avseende har grupperats i ett färre antal chefsområden.

⁹ I rapporten från länsstyrelserna (2005 op.cit.) framfördes bl.a. ett förslag att nationella sektorsmyndigheterna inte skall kunna överklaga länsstyrelsens beslut när detta innefattar avvägningar mellan olika allmänna intressen.

¹⁰ På Gotland ingår länsarbetsnämnden försöksvis i länsstyrelsen. I samband med den avveckling av länsarbetsnämnderna som aviserats i budgetpropositionen för 2007 kan denna försöksverksamhet komma att avbrytas enligt promemorian *Den nya myndigheten för arbetsmarknadsfrågor – Arbetsförmedlingen*. Denna remitterades av Näringsdepartementet i december 2006.

¹¹ I Västra Götalands län finns tre länsrätter (Göteborg, Vänersborg och Mariestad).

Övrig statlig verksamhet med geografisk struktur

Den statliga förvaltningen är stadd i omvandling, vad gäller såväl organisation som geografisk struktur. Många statliga verksamheter har omorganiserats genom s.k. en-myndighetsreformer.¹² Samtidigt är det en tendens att länsprincipen överges. Fr.o.m. 1 jan 2005 finns Försäkringskassan, som bildats genom att Riksförsäkringsverket och de 21 fristående försäkringskassorna samlats i en organisation. Inom denna finns dock 21 länskontor.

Utvecklingen medför att det i dag finns ett stort antal regionala indelningar inom staten, något som belystes i en underlagsrapport till Ansvarskommittén hösten 2005.¹³ I rapporten konstateras att antalet regioner inom statliga områden som inte följer länsindelningen varierar påtagligt:

Myndigheter med 9–11 regioner

Arbetsmiljöverket
Kronofogdemyndigheterna
Landsarkiven
Skatteverket
Skogsvårdsorganisationen

Myndigheter med 5–7 regioner

Banverket
Skolverket
Myndigheten för skolutveckling
Socialstyrelsen
Svenska ESF-rådet
Vägverket

I rapporten redovisas intervjuer med företrädare för myndigheter. Av dessa framgick att de geografiska indelningarna inom statlig verksamhet främst styrs av intern verksamhetslogik, inte hur den regionala indelningen ser ut i praktiken. Bland de intervjuade fanns också åsikten att myndighetssamarbetet inom infrastruktur- och transportområdet på en regional nivå skulle fungera bättre om det fanns större regioner än som är fallet i dag med 21 län. Mångfalden i statens organisering uppfattas inte som ett problem för

¹² Detta gäller skatteförvaltningen, tullen, arbetsmiljömyndigheterna och fr.o.m. 1 jan 2006 kriminalvården och skogsvårdsorganisationen.

¹³ Nordregio och EuroFutures (Ansvarskommitténs skriftserie 2006) *Sveriges regionala indelning – om tillväxtperspektivet får råda*.

myndigheterna själva men den försvårar den regionala samordningen.

Författarna till underlagsrapporten konstaterar sammanfattningsvis:

- Myndigheter som kan forma sin organisation efter vad som är rationellt utifrån egen verksamhet väljer i allt större utsträckning större områden än dagens län.
- Vid ändring av geografisk indelning står ofta verksamhetsrationalitet mot behov av närhet till målgrupper.
- Regionerna behöver vara så pass stora att varje region kan tillföra den kompetens som erfordras. Länsindelningen förlorar i betydelse.
- Myndigheternas regionala organisation stämmer sämst i de delar av landet där länen är små och onaturliga i förhållande till arbetsmarknadsregioner eller andra funktionella samband. För Skåne och Västra Götaland är skillnaderna mindre.

4.5 Medborgarnära statlig verksamhet

I detta avsnitt riktas fokus på medborgarnära statliga verksamheter, dvs. verksamhet där det förekommer direkt kontakt mellan myndighet och individ. Utmärkande för individuella tjänster är att man kan tala om ett möte och att "konsumtion" och "produktion" sker samtidigt. Statlig verksamhet i form av individuell tjänsteproduktion är alltså i högsta grad medborgarnära.

I rättsväsendet finns många situationer med denna karaktär, t.ex. när civilrättsliga tvister avgörs i tingsrätt eller när medborgare överklagar beslut fattade av offentliga myndigheter i förvaltningsdomstol. Försäkringskassans och Arbetsmarknadsverkets insatser gärdar är i hög grad medborgarnära, eftersom det handlar om ersättningar som skall säkra individens ekonomiska trygghet och individuellt stöd i form av arbetsförmedling, rehabilitering m.m. Universitet och högskolor är också medborgarnära verksamheter, liksom de stödfunktioner som CSN och Verket för högskoleservice svarar för.

Det förekommer möten mellan myndighet och individ av annan karaktär – brottslingar grips och döms, företagare får avslag på en ansökan av miljöskäl, medborgare är skyldiga att erlägga skatter och obligatoriska avgifter, etc. Även sådana statliga verksamheter är medborgarnära.

Medborgarperspektivet är centralt i Ansvarskommitténs arbete och två underlagsrapporter redovisade för kommittén har särskilt detta fokus.

Medborgare med sektorsövergripande behov

I en underlagsrapport med fokus på medborgare med sektorsövergripande behov belyses ett antal problem med såväl den statliga styrningen som måluppfyllelse när det gäller de offentliga systemen för inkomsttrygghet.¹⁴

Regelsystemen och de offentliga aktörerna har problem att erbjuda ett effektivt och individanpassat stöd till dem som behöver det mest. Systemen byggdes upp i en tid med andra förutsättningar på arbetsmarknaden och har inte, utifrån från hur samhället fungerar i dag, längre utgångspunkt i ett medborgarperspektiv. Statens styrning av sina myndigheter får inte ett tydligt genomslag när det gäller samverkan mellan de offentliga aktörerna. En annan observation är en påfallande brist på empiriskt underlag som belyser systemens konsekvenser i ett medborgarperspektiv.

Geografin i statlig verksamhet 1980–2002

I en underlagsrapport belyses den statliga geografins utveckling 1980–2002.¹⁵ Syftet var att kartlägga hur den statliga sektorns geografiska fördelning i landet har förändrats mellan åren 1980 och 2002 mot bakgrund av befolkningsstrukturens utveckling. Rapporten tar först översiktligt upp hela den statliga sektorn. Därefter beskrivs utvecklingen mer detaljerat för fyra myndigheter som har sin verksamhet riktad direkt mot medborgarna: polisen, arbetsförmedlingen, domstolsväsendet och försäkringskassan. Slutligen ingår i rapporten en fördjupning som avser arbetsförmedlingen, försäkringskassan och polisen i Dalarnas län.

Under 1990-talet har storstadslänen fått en relativt större andel av den statliga verksamheten. På kommunnivå finns en liknande utveckling med en ökning av antalet statsanställda främst i stora kommuner, medan småkommunerna får färre statsanställda. Ett huvudsyfte med kartläggningarna i rapporten var att besvara frågan:

¹⁴ Forssell, E. m.fl. (Ansvarskommitténs skriftserie 2006) *Medborgarna och den offentliga välfärdens organisering*.

¹⁵ Brandt, D. och Westholm, E. (Ansvarskommitténs skriftserie 2006) *Statens nya geografi*.

är koncentrationen av statlig service är en följd av att befolkningen bor mer koncentrerat?

Det svar som framgår utifrån de olika kartläggningar i rapporten är att statlig verksamhet verkar koncentreras snabbare än befolkningen. Statlig service, som tidigare funnits utspridd i landskapet och med hög tillgänglighet till direkta personliga kontakter, dras tillbaka till större orter eller blir tillgänglig på bara på vissa tider genom att samma personal betjänar ett större område.

Den ”geografiska reträtt” som alltså framträder i statistiken handlar dock inte bara om minskad service eller minskad tillgänglighet. Ny avståndsöverbyggande teknik kopplar samman olika nivåer inom en och samma myndighet och öppnar för en större rumslig flexibilitet. Myndigheterna ger service via flera kanaler – både genom direkta möten och via telefon, Internet och telebildslösningar. En till synes uttunnad service på ett litet kontor kan i själva verket utgöra en uppkoppling till hela myndighetens verksamhet. De geografiska nivåerna inom en myndighet växer samman.

Möjligheten att utnyttja digital teknik ökar om arbetet likformas på myndighetens alla kontor i landet. Därför pågår s.k. ensning, en likriktning av rutiner och arbetsformer inom respektive myndighet. Om tjänsterna är likadana överallt, kan de också produceras på ett ställe. Därför banar ensningen vägen för fortsatt rationalisering och koncentration.

Utvecklingen av digital service har gått fort och under de senaste tio åren har den skapat en ny relation mellan myndigheter och medborgare. Det finns betydande fördelar men begränsningar. Alla har inte tillgång till dator, alla har inte kunskaper och tjänsterna är inte färdigutvecklade. För vissa tjänster är den digitala servicen ingen bra lösning och många människor begär att få ha en direkt personlig kontakt.

De förändringar inom staten som beskrivs i rapporten ter sig som en påtagligt okoordinerad process som till stor del drivs av de olika myndigheterna var för sig. Enligt rapportens författare vore det motiverat att staten arbetar mer med samordningen av offentlig service i kommunerna och kanske i högre grad samordnar utbudet av statlig och kommunal service. Detta är inte alldeles enkelt, eftersom varje aktör strävar efter att inte låsa upp sig utan kunna fortsätta den omvandling som tekniken möjliggör för den egna verksamheten. Det behövs flexibla former som innefattar både offentliga, kommunala, privata och frivilliga organisationer.

4.6 Inför den fortsatta analysen kring staten och den statliga styrningen

En ny statlig geografi?

En relativt tydlig geografisk ordning inom staten har avlösts av en ordning där olika indelningar krockar med varandra. Förekomsten av olika "statliga geografier" skapar problem på flera sätt.

För det första innebär de mångskiftande geografiska indelningarna att de lokala och regionala aktörer som vill ta mer ansvar för regional utveckling med syfte att bidra till tillväxt och sysselsättning måste interagera med ett flertal statliga myndigheter som har delat in Sverige regionalt på olika sätt.

För det andra finns det skäl att vända på perspektivet. Det återkommande talet om sektoriseringen inom staten pekar på ett annat problem – en hittills rätt "osamlad" statlig styrning. Länsstyrelserna möter problem när det gäller den samordning av andra statliga myndigheter som de enligt länsstyrelseinstruktionen skall verka för. Förekomsten av 21 län och länsstyrelser skapar samtidigt problem för en nationell sektorsmyndighet. Att leva upp till höga ambitioner i form av samverkan och samordning i förhållande till 21 län och deras aktörer är inte trivialt.¹⁶

Mot denna bakgrund blir en viktig fråga i det fortsatta utredningsarbetet att överväga förslag som innebär att nuvarande länsindelning avlöses av en ny statlig regionindelning med färre områden.

Ett territoriellt perspektiv?

En bärande idé i den nya regionala utvecklingspolitiken är behov av ett sammanhållet och väl fungerande ansvar för en regions utveckling, dvs. samordning på tvärs av etablerade sektorsgränser. Ambitionen är inte minst att staten på detta politikområde söker skapa en territoriellt sammanhållen politik där olika statliga insatser och verksamhetsområden samspelar med varandra och med insatser från andra aktörer.

Samtidigt är problem att jämka samman statliga insatser över sektorsgränser inte unika för den regionala utvecklingspolitiken. Problem med bristande samordning över administrativa och geografiska gränser beskrivs på många andra håll. Det finns skäl att

¹⁶ Det kan inte uteslutas att detta förhållande indirekt kan fungera som en ursäkt för sektorsmyndigheten att avstå från regional förankring och i stället följa den egna sektorns logik.

vidga perspektivet och att undersöka om det finns behov av ett territoriellt och tvärsektoriellt perspektiv även för andra delar av det offentliga åtagandet.

Den medborgarnära staten

En viktig aspekt här är de problem som skapas när flera medborgarnära verksamheter samtidigt möter en individ, något som motiverar en diskussion om hur statliga (och kommunala) verksamheter skulle kunna samverka bättre, t.ex. utifrån medborgares behov av tydliga "ingångar".

En andra aspekt när det gäller medborgarnära verksamhet är hur staten skall förhålla sig till de pågående förskjutningarna över landet med stark koncentration till vissa delar och utglesning/avfolkning i andra. Om hypotesen om "statens reträtt" stämmer, behöver en diskussion föras om den statliga servicen kan utvecklas i andra avseenden, t.ex. med stöd i IT-teknik, som kompenserar för detta. Alternativt kan en diskussion behöva föras om att skapa helt nya former för en fungerande statlig närvaro.

En grundläggande fråga i sammanhanget är dessutom vilken kunskap som finns om hur väl de medborgarnära statliga verksamheterna fungerar och vilka system som finns för att mer systematiskt följa kvaliteten hos verksamhet som är medborgarnära. Här är också frågor om bemötande, handläggningstider och uppgiftslämnande väsentliga. Som framgick av studien av medborgare med sektorsövergripande behov är det viktigt med fungerande system för uppföljning av resultat och effekter sett ur individens perspektiv.

5 Myndigheter som kommunen möter

I detta kapitel presenteras statliga myndigheter som har betydelse för primärkommunen och dess verksamheter. Syftet är att beskriva det gränssnitt som finns inom samhällsorganisationen mellan å ena sidan statliga myndigheter under regeringen och å den andra sidan den primärkommunala sektorn.¹

Underlag för genomgången är främst beskrivningar i offentligt tryck, inkl. myndighetsinstruktioner, propositioner och regeringens skrivelser till riksdagen.² Avsikten är inte att ge heltäckande beskrivningar av de presenterade myndigheterna utan att belysa deras uppdrag och verksamhet just vad avser kommuner och därmed belysa olika slags relationer mellan å ena sidan primärkommunen och å den andra statliga myndigheter under regeringen.

Statliga myndigheter med uppdrag som rör kommuner är oftast inriktade på specifika verksamhetsområden. Det finns även myndigheter med bredare perspektiv på kommunen. Här möter kommunen myndigheter med uppdrag som avser såväl kommuner som andra aktörer i samhället, t.ex. vad gäller arbetsgivaransvar och miljöpolitik.

Genomgången av myndigheter har disponerats enligt följande:

- myndigheter av betydelse för hela kommunen,
- socialtjänst, hälso- och sjukvård och skola,
- fysisk infrastruktur, räddningstjänst, plan- och byggnadsväsende, m.m.,
- offentlig tillsyn,
- verksamheter inom den allmänna kompetensen.

¹ I kapitel 6 i huvudavsnittet Primärkommunerna beskrivs den samlade styrningen från riksdag och regering som omfattar kommunerna.

² Det underlag som sekretariatet presenterade för Ansvarskommittén våren 2006 har uppdaterats med aktuell information (januari/februari 2007) som framför allt hämtats från myndigheternas webbplatser.

Flertalet myndigheter som redovisas i detta kapitel har myndighetsuppdrag med styrande karaktär. Några bedriver tjänsteproduktion som kompletterar eller stödjer motsvarande kommunala tjänster.

En särskild grupp som noteras här är vad man kan kalla samverkansmyndigheter för kommunen. Sådana statliga myndigheter producerar tjänster som överlappar med kommunens insatser, t.ex. inom socialtjänstområdet. Hit hör också myndigheter som svarar för statlig transportinfrastruktur eller som anordnar statlig utbildning, dvs. statlig verksamhet som kommunen gärna vill påverka lokalisering och dimensionering av.

5.1 Myndigheter av betydelse för hela kommunen

Valmyndigheten, Riksdagens ombudsmän JO, de allmänna förvaltningsdomstolarna, Statistiska Centralbyrån SCB, Kammarkollegiet, Nämnden för offentlig upphandling/
Konkurrensverket³, Datainspektionen, Skatteverket

Arbetsmiljöverket, Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning, Arbetsdomstolen

Valmyndigheten är central förvaltningsmyndighet för frågor om allmänna val och riksomfattande folkomröstningar. Dess huvuduppgift är att planera och genomföra val och folkomröstningar.

Riksdagens ombudsmän JO har en viktig roll för kontroll av att kommunens handlande är i enlighet med grundläggande lagar och förordningar. Ombudsmännens tillsyn baseras dels på anmälningar som allmänheten skickar in till JO, dels på s.k. initiativärenden och iakttagelser vid inspektioner. JO får in närmare 5 000 anmälningar per år. Antalet avgjorda inspektions- och initiativärenden 2003/2004 uppgick till 102. JO inriktar särskilt sin granskning på kommunernas efterlevnad av offentlighetsprincipen. Andra områden som kan bli föremål för JO:s granskning är kommunens ansvar för överförmyndare liksom fall där kommunen kan kritiseras för att ha överlämnat myndighetsutövning till bolag eller enskild.

³ Regeringen har aviserat att Nämnden för offentlig upphandling skall inordnas i Konkurrensverket den 1 juli 2007.

De allmänna förvaltningsdomstolarna (länsrätterna, kammarrätterna och Regeringsrätten) har till uppgift att lösa konflikter mellan den enskilde och det allmänna. Förvaltningsdomstolarna prövar bl.a. klagomål mot kommunala beslut i form av förvaltningsbesvär samt begäran om laglighetsprövning. Det sistnämnda avser en prövning om beslutet kommit till på rätt sätt och kan bara resas av en kommuninvånare. Förvaltningsbesvär gäller inte bara beslutets laglighet utan även dess lämplighet och kan resas av den som berörs av beslutet. Vanligt förekommande i förvaltningsdomstolarna är ärenden om rätt till ekonomiskt eller andra former av bistånd och ärenden om tvångsvård av ungdomar eller missbrukare. År 2004 uppgick antalet avgjorda mål i länsrätt inom socialtjänstområdet till drygt 17 000, i kammarrätt till drygt 2 000 och i Regeringsrätten till nära 500.

Statistiska centralbyrån SCB är central förvaltningsmyndighet för den officiella statistiken och annan statlig statistik och svarar för samordning av den statliga statistikproduktionen. Kommunen skall lämna sammandrag av sina räkenskaper till SCB avseende kommunala ändamål och andra uppgifter av samhällsekonomisk betydelse. Det finns också en skyldighet att lämna uppgifter om kommunens näringsverksamhet.⁴

Kammarkollegiet är central förvaltningsmyndighet bl.a. för Sveriges indelning och beslutar om mindre justeringar av gränser mellan kommuner. När det gäller mer omfattande gränsjusteringar eller delning av kommun eller landsting utreder kollegiet förutsättningarna. Beslut i dessa fall fattas av regeringen.

Nämnden för offentlig upphandling är tillsynsmyndighet för lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. Organisationer som omfattas av denna lag är statliga och kommunala myndigheter inkl. beslutande församlingar i kommuner och landsting samt bolag, föreningar, samfälligheter och stiftelser som har inrättats i syfte att täcka behov i det allmännas intresse under förutsättning att behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär. Nämnden avses inordnas i *Konkurrensverket* den 1 juli 2007.

Datainspektionen är en central förvaltningsmyndighet som skall skapa förutsättningar för att behandlingen av personuppgifter inte medför otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet. Inspektionen ska också säkerställa att reglerna för sådan behand-

⁴ Kommunen lämnar statistiska uppgifter även till andra statliga myndigheter såsom Skolverket och Socialstyrelsen.

ling följs. Målet ska nås utan att användningen av teknik onödigt hindras eller försvåras.⁵

Skatteverket har en operativ roll för kommunsektorn med ansvaret för den gemensamma skatteuppbörden för stat och kommun.⁶

Den primärkommunala sektorn står för en betydande andel av sysselsättningen på arbetsmarknaden. Därför är *Arbetsmiljöverket* med arbetsmiljöinspektionerna en statlig aktör av stor betydelse för kommunen som arbetsgivare. Verket har dels en normerande verksamhet som berör kommuner, dels tillsynsansvar över kommunala arbetsplatser av alla slag. Vidare omfattas de kommunala arbetsgivarna av den generella regleringen på den svenska arbetsmarknaden med *Jämställdhetsombudsmannen*, *Ombudsmannen mot etnisk diskriminering*, *Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning* och *Arbetsdomstolen* som statliga aktörer.

Av stor betydelse på flertalet kommunala verksamhetsområden är den kompetensförsörjning som tillgodoses inom den statliga högskolan för olika professioner inom kommunen och därtill kopplad forskning.

5.2 Socialtjänst, hälso- och sjukvård och skola

Länsstyrelsen

Socialstyrelsen, Handisam, Handikappombudsmannen, Barnombudsmannen, Statens institutionsstyrelse SiS, polismyndigheterna, Kriminalvården, Försäkringskassan, arbetsförmedlingen, Kronofogdemyndigheten, Konsumentverket

Statens skolverk, Myndigheten för skolutveckling, Sameskolstyrelsen, Specialpedagogiska institutet, Specialskolemyndigheten, Nationellt centrum för flexibelt lärande

Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap FAS, Vetenskapsrådet

⁵ Ett aktuellt exempel på ingripande från Datainspektionen rör webbrapportering om elever. För att klassföreståndare lätt skall kunna komma i kontakt med föräldrar, har det blivit vanligt att skolor använder Internet. I en granskning av webbrapporteringen vid en skola fann inspektionen att kommunens barn- och utbildningsnämnd inte hade tillräcklig IT-säkerhet eftersom känsliga uppgifter om elever gick att läsa via webben. Källa: www.datainspektionen.se, januari 2007.

⁶ Här kan också nämnas de två ideella föreningarna Rådet för kommunal redovisning och Rådet för främjande av kommunala analyser. De har staten och Sveriges kommuner och landsting som huvudmän..

Socialtjänst samt hälso- och sjukvård

Kommunens ansvar inom socialtjänstområdet omfattar äldreomsorg, handikappomsorg samt individ- och familjeomsorg. Därtill kommer att kommunen i vissa stycken har ansvar för hälso- och sjukvård.⁷ *Socialstyrelsen* är central expert- och tillsynsmyndighet såväl inom socialtjänstområdet som för hälso- och sjukvården. Myndighetsuppdraget rör bl.a. äldre i behov av omsorg, personer med funktionshinder, socialt utsatta barn och ungdomar, kvinnor som utsatts för våld, personer som lever på ekonomiskt bistånd och personer med missbruksproblem. Socialstyrelsen utfärdar föreskrifter och allmänna råd samt följer och utvärderar på nationell nivå situationen för dem som är beroende av socialtjänstens insatser.

I Socialstyrelsens uppdrag ingår också att utarbeta s.k. nationella riktlinjer för vård och behandling av sjukdomar som rör många människor och tar omfattande samhällsresurser i anspråk. En av de riktlinjer som Socialstyrelsen tagit fram rör socialtjänsten, nämligen de nationella riktlinjerna för missbruks- och beroendevård. Syftet är att utveckla och förbättra vården genom att verksamheterna bedrivs med kunskap om vilka metoder och tekniker som är mest effektiva, både ur patientens synvinkel och ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Riktlinjerna ger vägledning för socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens verksamhet för personer med missbruksproblem.

Länsstyrelserna har ansvar för tillsynen över den kommunala socialtjänsten, medan Socialstyrelsen ansvarar för tillsynen över socialtjänsten på nationell nivå. Tillsyn över kommunens uppgifter inom hälso- och sjukvård utövas av Socialstyrelsens sex regionala tillsynsmyndigheter. Resultaten av tillsynen över kommunernas socialtjänst redovisas årligen av Socialstyrelsen och länsstyrelserna. Av rapporten Social tillsyn 2005 framgår att ca 2 000 verksamhetstillsyner genomfördes och att länsstyrelserna hade gjort verksamhetstillsyn och/eller individtillsyn i 287 av landets 290 kommuner.⁸

⁷ Kommunal hälso- och sjukvård är öppenvård och omfattar hemsjukvård, rehabilitering, habilitering och hjälpmedel till personer i särskilt boende och i dagverksamheter. Insatserna ges bl.a. av sjuksköterska, arbetsterapeut och sjukgymnast. Hälso- och sjukvårdsuppgifter kan i vissa fall utföras av övrig personal i kommunen som fått dessa uppgifter delegerade. Läkarinsatser och akutsjukvård däremot är landstingets ansvar.

⁸ Hälften av samtliga verksamhetstillsyner hade genomförts inom äldreomsorgen. Drygt 50 procent av tillsynsärendena inom äldreomsorgen avslutades med att länsstyrelserna konstaterade brister eller uttalade kritik. Kritiken avser ofta brister i handläggning och doku-

Ett problem för äldre och för personer med funktionshinder är att kommuner ibland inte inom rimlig tid verkställer beviljade insatser och avkunnade domar enligt socialtjänstlagen (2001:453) SoL respektive lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade LSS. Socialstyrelsen och länsstyrelserna har under senare år haft uppdrag att kartlägga omfattningen av detta problem.⁹ Dessutom kan länsstyrelsen ansöka hos länsrätten att en särskild avgift åläggs en kommun i dessa sammanhang.¹⁰

Myndigheten för handikappolitisk samordning Handisam är central förvaltningsmyndighet för samordningen av arbetet inom det handikappolitiska området och skall bl.a. stödja och aktivt stimulera och förmå aktörer på olika nivåer i samhället att beakta de handikappolitiska målen i sin verksamhet. Handisam arbetar bl.a. med ett regeringsuppdrag att stödja landstingens och kommunernas tillgänglighetsarbete genom att utveckla och förankra metoder för uppföljning.¹¹

Handikappombudsmannen har uppgifter som anges i lagen (1994:749) om Handikappombudsmannen och skall särskilt verka för att ge personer med funktionshinder förutsättningar för självständighet och självbestämmande genom att förebygga och bekämpa diskriminering, identifiera och undanröja hinder för full delaktighet i samhällslivet samt undanröja hinder för jämlikhet i levnadsvillkor för personer med funktionshinder.¹² *Barnombudsmannens* huvuduppgift är att företräda barns och ungas rättigheter och intressen med utgångspunkt i FN:s konvention om barnets rättigheter

mentation. För den enskilde kan det betyda att han/hon inte får de insatser som är nödvändiga.

⁹ I rapporten (2005) *Ej verkställda beslut och domar enligt LSS och SoL 2004* redovisar Socialstyrelsen och länsstyrelserna att antalet ej verkställda beslut enligt LSS och SoL uppgick till drygt 5 500 ärenden 2004, medan antalet ej verkställda domar uppgick till ca 200.

¹⁰ Under 2004 lämnade länsstyrelserna in totalt 28 sådana ansökningar och 17 av dessa hade avgjorts av länsrätt. I knappt hälften av ärendena utdömdes en särskild avgift. I de fall ärendet avsett ej verkställd dom som gäller boende varierade den utdömda avgiften mellan 10 000 och 300 000 kronor.

¹¹ Detta s.k. kommunuppdrag handlar om att utveckla metoder och att finna indikatorer/mått på tillgänglighetsarbete. Dessa testas i samarbete med kommuner. Vidare arbetar Handisam med att utveckla ett webbaserat stöd – en e-tjänst – till kommuner och landsting för att de själva skall kunna värdera hur de arbetar med tillgänglighet. Denna tjänst planeras vara i drift i september 2007. Dessutom utvecklar myndigheten metoder för att ta tillvara handikapporganisationernas kunskap om tillgänglighet. Dessa skulle kunna anlitas som sakkunniga av revisorerna i deras granskning av respektive kommuns årsredovisning. Källa: www.handisam, se, februari 2007.

¹² Handikappombudsmannen konstaterar i sin årsredovisning för 2006 att arbetet i dag främst rör tillsyn av och information om diskrimineringslagstiftningen, medan den mer allmänna främjande rollen på handikappområdet som myndigheten hade förr mer ersatts av rollen som ombudsman. Även fortsättningsvis genomför ombudsmannen breda aktiviteter, t.ex. tre konferenser hösten 2006 riktade till lärare och annan skolpersonal.

(barnkonventionen). Myndigheten skall utbilda och informera om barnkonventionen men också bevaka hur konventionen efterlevs i samhället.¹³ Myndigheten arbetar för att statliga myndigheter, kommuner och landsting skall använda barnkonventionen som en utgångspunkt i sitt arbete.¹⁴

På socialtjänstområdet finns vidare *Statens institutionsstyrelse SiS* som driver institutioner för vård av ungdomar i åldern 12-21 år av sociala skäl samt vuxna missbrukare. Verksamheten bedrivs i nära samarbete med den kommunala socialtjänsten. Vården sker oftast utan den enskildes samtycke men med stöd av LVU (lagen om vård av unga), LVM (lagen om vård av missbrukare) samt SoL (socialtjänstlagen).¹⁵ SiS har 49 olika institutioner runt om i landet. För unga finns 35 institutioner med knappt 700 platser och för vuxna missbrukare finns 14 institutioner med cirka 330 platser. SiS bedriver även en omfattande forsknings- och utvecklingsverksamhet. Ett vetenskapligt råd fördelar forskningsanslag till projekt vid fristående universitet och högskolor.

En viktig strävan hos kommunen är att arbeta för ett tryggt när-samhälle och för att individer i "riskzonen" inte skall dras in i kriminalitet och missbruk. För dömda individer som avtjänat sitt straff är det viktigt att kommunens socialtjänst kan möta upp med sociala insatser av olika slag. *Länspolismyndigheten* och den lokala polisen liksom *Kriminalvården* är därför viktiga samverkansmyndigheter som det är angeläget för kommunens socialtjänst att ha bra samarbete med. Kommunens socialtjänst behöver också söka samverka med *Försäkringskassan* och med den *lokala arbetsförmedlingen* kring socialbidragstagare som är arbetslösa och/eller sjukskrivna.¹⁶

Vidare skall kommunen enligt skuldsaneringslagen (2006:548) lämna råd och anvisningar i budget- och skuldfrågor till skuldsatta

¹³ En viktig del i Barnombudsmannens arbete är att delta i den allmänna debatten, skapa opinion i angelägna frågor och påverka beslutsfattare och allmänhetens förhållningssätt i barn- och ungdomsfrågor. Barnombudsmannen utövar ingen tillsyn över andra myndigheter och får enligt lag inte heller ingripa i enskilda fall.

¹⁴ Ett initiativ från Barnombudsmannen är rapporten (2007) *Rustad för revision* som är tänkt för revisorer i kommuner, landsting och regioner när det gäller granskning av verksamheter för barn och unga med barnets perspektiv. Ombudsmannen redovisar också granskningar, t.ex. rapporten (2006) *Fritid för barn och unga med funktionshinder*, som beskriver vad kommuner och landsting gör för att göra barn och ungdomar med funktionshinder delaktiga i befintliga kultur- och fritidsverksamheter.

¹⁵ SiS ansvarar även för verkställighet av straff för ungdomar i åldern 15-17 år som dömts för brott enligt LSU (lagen om verkställighet av sluten ungdomsvård).

¹⁶ Arbetsmarknadsverket roll kommenteras i avsnitt 5.5 Verksamheter inom den allmänna kompetensen.

personer. Det är *Kronofogdemyndigheten* som prövar ärenden om skuldsanering och ärenden om omprövning av ett beslut om skuldsanering samtidigt som *Konsumentverket* skall stödja och ge vägledning för den budget- och skuldrådgivning som kommunen skall svara för.

Skolväsendet

Statens Skolverk är central förvaltningsmyndighet för det offentliga skolväsendet för barn, ungdomar och vuxna samt för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Verket skall genom utbildningsinspektion granska kvaliteten i skolväsendet samt utöva tillsyn över skolor, förskolor och skolbarnsomsorg samt över kommunernas skyldighet att se till att skolpliktiga barn får föreskriven utbildning.¹⁷ I verkets uppdrag ingår också att genom nationella prov förtydliga och exemplifiera kursplaner och betygsriterier för att stödja lärarna i deras betygsättning och därigenom säkra att eleverna betygsätts rättvist och likvärdigt.

Genom nationella utvärderingar sätter Skolverket fokus på områden som behöver utvecklas nationellt, och ger samtidigt underlag för exempelvis rektorer och föreståndare i deras arbete att leda och förnya sina verksamheter. Vidare gör verket kvalificerade prognoser för personaltillgången i skolan på ett par års sikt så att kommunen kan planera sin rekrytering bättre och högskolan bedöma dimensionering av lärarutbildningarna.

Skolverket har ambitionen att göra sina resultat lättillgängliga och begripliga för allmänheten. Utbildningsinfo.se är en webbplats för elever, föräldrar och professionella inom utbildningsområdet som skall ge samlad, aktuell och neutral information om all offentlig utbildning i Sverige.

Hos Skolverket finns vidare Barn- och elevombudet för likabehandling enligt bestämmelserna i lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever. Ombudet företräder det enskilda barnets och elevens rättigheter, till skillnad från Barnombudsmannen som arbetar för barns och ungdomars rättigheter som grupp. I lagen, som trädde i kraft den 1 april 2006, finns bestämmelser om skyldigheter för skolans rektor

¹⁷ I verkets tillsynsuppdrag ingår även utbildning vid skolor med enskild huvudman (fristående skolor), utbildning vid riksinternatskolor, utbildning vid särskilda ungdomshem enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, särskild undervisning enligt 10 kap. 3 § skollagen för skolpliktiga elever på sjukhus eller motsvarande, m.m.

eller annan skolledning att förebygga och förhindra att barn och elever utsätts för trakasserier och annan kränkande behandling och att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier och annan kränkande behandling m.m. Om dessa skyldigheter åsidosätts, kan kommunen (respektive huvudmannen för fristående skola) bli skyldig att dels betala skadestånd till barnet eller eleven för kränkning, dels ersätta annan skada som har orsakats av åsidosättandet.¹⁸

Myndigheten för skolutveckling stödjer kommuners och skolors arbete för ökad kvalitet och bättre resultat. Myndigheten genomför generella utvecklingsinsatser inom nationellt prioriterade områden och stödjer lokal kvalitetsutveckling och utveckling av goda lärmiljöer. Den skall också främja kompetensutveckling av personal i förskola och skola, stödja användningen av informationsteknik i förskola och skola samt sprida kunskap, erfarenhet och resultat från praktik och forskning. Vidare svarar myndigheten för den statliga rektorsutbildningen.¹⁹

Sameskolstyrelsen är en förvaltningsmyndighet för de statliga sameskolorna och därtill hörande verksamheter. Enligt skollagen får samers barn fullgöra sin skolplikt i sameskolan i stället för den kommunala grundskolan. Sameskolan, som omfattas av skolåren 1-6, är en skolform likvärdig med grundskolan men utformad och profilerad efter samernas behov av en utbildning som tillvaratar och utvecklar det samiska språket och kulturarvet.²⁰

Specialpedagogiska institutet är en rikstäckande myndighet för statens samlade stöd i specialpedagogiska frågor. Insatserna syftar till att öka kunskapen hos dem som arbetar i kommunerna så att barn, unga och vuxna med funktionsnedsättning kan få en utveckling och utbildning i hemkommunen som präglas av lika värde och lika möjligheter. Uppgiften är att ge specialpedagogiskt stöd till ansvariga inom det offentliga skolväsendet och hos fristående skolor som står under statlig tillsyn. Vid institutets nationella resurscenter genomförs utredningar och träning av enskilda barn och ungdomar. Resurscentren erbjuder också information och utbild-

¹⁸ I februari 2007 hade krav på skadestånd på mellan 25 000 och 40 000 kronor enligt lagen riktats mot skolor i fem kommuner. Källa: www.skolverket.se.

¹⁹ Inom en ekonomisk ram på 225 miljoner kronor skall Myndigheten för skolutveckling fördela medel till förstärkta insatser i segregerade områden. Detta innefattar bl.a. ett dialogarbete bland 32 kommuner 2006-07. Myndigheten fördelar också bidrag och stipendier, t.ex. för genomförande av sommarkurser i naturvetenskap, teknik och design för flickor, till kompetensutveckling som bedrivs av ämneslärarföreningar och för elev- och föräldraföreningar.

²⁰ Det finns samisk förskoleverksamhet och sameskolor på sex platser i Sverige: Karesuando, Lannavaara, Kiruna, Gällivare, Jokkmokk och Tärnaby. Källa: www.samer.se februari 2007.

ning till föräldrar, lärare och annan personal.²¹ En annan del av institutets verksamhet är anpassning och utveckling av specialpedagogiska läromedel. Parallellt med den kommunala skolan finns *Specialskolmyndigheten* med sex statliga specialskolor. Fem av skolorna är regionala och erbjuder elever som är döva och hörsel-skadade en utbildning som motsvarar den kommunala grundskolan.²²

Nationellt centrum för flexibelt lärande arbetar för att göra livslångt lärande möjligt för alla, genom att stärka och stimulera utvecklingen av flexibelt lärande inom kommunal vuxenutbildning, folkhögskolor, studieförbund och arbetsliv. Myndigheten ger stöd och resurser till utvecklingsprojekt, erbjuder mentorstöd, stödjer utveckling av lärresurser för flexibelt lärande, m.m.²³

Kunskaps- och expertorgan

Många av de statliga myndigheterna på verksamhetsområdena för socialtjänst och skola har uppdrag som kunskaps- och expertorgan. Här bör också nämnas *Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap FAS* som stödjer grundforskning och tillämpad forskning inom socialvetenskap, socialpolitik och folkhälsovetenskap och *Vetenskapsrådet* med en motsvarande roll vad gäller utbildningsvetenskap samt den forskning som bedrivs inom högskolan.

5.3 Fysisk infrastruktur, räddningstjänst, plan- och byggnadsväsende, m.m.

Länsstyrelsen Statens Va-nämnd, Naturvårdsverket, Statens räddningsverk, polismyndigheten, Krisberedskapsmyndigheten Boverket, Lantmäteriverket, Vägverket Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande Formas
--

²¹ Dessa nationella resurscentra har kompetens kring specialpedagogiska konsekvenser för elever med synskada med eller utan ytterligare funktionsnedsättning, dövhet eller hörselskada i kombination med utvecklingsstörning, medfödd dövblindhet respektive grava tal- och språkstörningar.

²² Åsbackaskolan är rikstäckande och erbjuder elever som är döva och hörsel-skadade med utvecklingsstörning eller dövblindfödda en utbildning som är anpassad efter varje elevs förutsättningar.

²³ Myndigheten bildades den 1 januari 2002, då Statens skolor för vuxna och delar av den dåvarande Distansutbildningsmyndigheten slogs samman till en ny myndighet inom vuxenutbildningsområdet.

I denna grupp redovisas myndigheter av betydelse för kommunens uppgifter vad gäller fysisk infrastruktur med vatten- och avlopp, renhållning, sophämtning samt räddningstjänst och krishantering samt kommunens ansvar som väghållare m.m. Vidare behandlas kommunens uppgifter och statlig styrning som rör plan- och bygglagen, dvs. plan- och byggnadsväsendet.

Vatten/avlopp samt renhållning och avfallshantering

Enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster är kommunen skyldig att se till att behov av vatten och avlopp tillgodoses om det med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön behöver ordnas vattenförsörjning eller avlopp i ett större sammanhang för befintlig eller kommande bebyggelse. Vidare har kommunen ansvar enligt förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Ansvaret inkluderar att ta emot anmälningar och att medge tillstånd till enskilda avlopp, såväl om en avloppsanordning skall belastas med toalettavlopp som om en vattentoalett ansluts till en befintlig avloppsanordning. Den enskilde har rätt att överklaga kommunens beslut till *länsstyrelsen*. I de fall det uppkommer tvister om vatten och avlopp enligt lagen om allmänna vattentjänster finns också *Statens Va-nämnd*.

Kommunen ansvarar enligt miljöbalken för insamling, transport och omhändertagande av hushållsavfall.²⁴ *Naturvårdsverket* är central förvaltningsmyndighet på miljöområdet och skall bl.a. informera och se till att miljölagar efterföljs samt tillhandahålla miljökunskap och vägleda andra centrala, regionala och lokala myndigheter i miljö- och tillsynsfrågor. Enligt avfallsförordningen (2001:1063) skall varje kommun besluta om en renhållningsordning. *Naturvårdsverket* meddelar föreskrifter om vad renhållningsordningens avfallsplan skall innehålla. Kommunen skall skicka en kopia av sin avfallsplan till *länsstyrelsen*.²⁵

²⁴ Kommunen är också lokal tillsynsmyndighet för avfallshanteringen, se avsnitt 5.4 nedan.

²⁵ Bestämmelserna i avfallsförordningen innebär också att länsstyrelsen skall sammanställa de kommunala avfallsplanerna inom länet och överlämna sammanställningen till *Naturvårdsverket*. Till sammanställningen skall fogas en analys av kapaciteten för avfallsbehandling inom länet. Om det behövs för att åtgärda en befintlig eller förutsebar kapacitetsbrist eller för att tydliggöra ett befintligt eller förutsebart kapacitetsöverskott när det gäller en viss behandlingsmetod, skall länsstyrelsen samråda med berörda kommuner, näringsidkare och andra länsstyrelser.

Räddningstjänst och krishantering

Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor innehåller bestämmelser om de åtgärder som stat och kommun skall vidta till skydd mot olyckor. Dessa innebär att kommunen har skyldigheter som avser såväl räddningstjänst som olycksförebyggande arbete. I stället för detaljerade regler innehåller lagen mål som skall uppfyllas. De nationella målen bryts ner i kommunala verksamhetsmål som formuleras i handlingsprogram, dels för det förebyggande arbetet, dels för räddningstjänstverksamheten. Lagen sätter en lägsta nivå för skyddet mot olyckor som är kopplade till räddningstjänstens insatser. Därutöver är det upp till kommunen att fastställa ambitionsnivån. Kommunen skall kunna anpassa och utveckla sin räddningstjänst efter sina lokala förhållanden.

Den kommunala räddningstjänsten är föremål för tillsyn från *länsstyrelsen*. Länsstyrelsen har också ett samordnande uppdrag och kan vid större olyckor ta över ansvaret och ledningen för räddningstjänsten. *Räddningsverket* svarar dels för övergripande tillsyn, dels för stödjande insatser i form av information och utbildning i kommuner. Myndigheten normerar också genom sin föreskriftsrätt kommunens verksamhet. Enligt bestämmelserna i lagen om skydd mot olyckor skall den lokala *polismyndigheten* lämna den hjälp som behövs, t.ex. när det gäller räddningstjänstinsatser av olika slag.

Kommunen har också uppgifter som avser samhällets krishantering. Sedan den 1 september 2006 är dessa uppgifter reglerade i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser och höjd beredskap. När en extraordinär händelse inträffar, skall kommunen se till att verksamhet som inte tål avbrott kan genomföras. Övrig verksamhet skall om möjligt bedrivas i normal omfattning och i vanliga former. För att klara uppgiften skall kommunen förbereda sig genom olika åtgärder. I lagen ställs ett antal krav på kommunen, t.ex. att inför varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur den skall hantera en extraordinär händelse. Vidare skall kommunen regelbundet utbilda och öva politiker och tjänstemän, samt svara för samordning med landsting, organisationer, företag och statliga myndigheter i kom-

munen.²⁶ Staten och kommunerna har vidare kommit överens om ett nytt ersättningssystem som trädde i kraft den 1 januari 2006.²⁷

På den nationella nivån är det *Krisberedskapsmyndigheten* som samordnar arbetet med att utveckla krisberedskapen i det svenska samhället. Myndigheten initierar och stödjer utbildningar ute i landet och informerar olika målgrupper om utvecklingen inom kris- hanteringssystemet genom konferenser och publikationer. Ett viktigt syfte är att stödja kommuner när det gäller god beredskap och förmåga att kommunicera med medborgare, medier och andra när en kris inträffar.²⁸ *Länsstyrelsen* har också ansvar för att stödja kommunerna i deras arbete med krisberedskapsfrågor. Länsstyrelsen skall vidare följa upp och bedöma kommunens krishanteringsförmåga utifrån målbilden.

Miljö och hållbar utveckling

Kommunen spelar en viktig roll i arbetet för en långsiktigt hållbar utveckling och möter då såväl den statliga styrning som utgår från de nationella miljökvalitetsmålen som ekonomisk styrning i form av olika ekonomiska bidrag.

På den nationella nivån är *Naturvårdsverket* en central aktör som på olika sätt samspelar med kommunerna. Kommunens ansvar för energiplanering, fysisk planering och kollektivtrafik ger stort inflytande på samhällets utformning, infrastruktur för energiförsörjning liksom på trafikutvecklingen. Planeringen och kvalitén på kollektivtrafiken liksom närhet till lokal service avgör hur mycket fossilbränslen som används. Dessutom spelar kommunen en viktig

²⁶ Dessutom skall kommunen informera länsstyrelsen om vad de gör för att minska riskerna och öka förmågan att hantera en kris. Också under en kris skall kommunen informera länsstyrelsen om läget i kommunen. Kommunen skall vidare ansvara för allmänhetens skyddsutrustning och viss räddningstjänstmateriel som skall användas vid krig.

²⁷ I det nya systemet betalar staten en årlig ersättning på cirka 250 miljoner kronor för kommunernas särskilda uppgifter i krishanteringssystemet. I detta system ingår bl.a. ett grundbelopp som varierar i förhållande till kommunens invånarantal och en verksamhetsersättning för planering, övningar m.m. som utgår per invånare i kommunen. I samband med dessa förändringar avvecklas de bidrag som Krisberedskapsmyndigheten hittills kunnat lämna för kommunalteknisk försörjning, dvs. eldistribution och fjärrvärme samt vatten- och avloppsförsörjning, där staten kunna stå för upp till 50 procent av kostnaderna för vidtagna åtgärder. Från 2008 lämnas inte längre några sådana bidrag.

²⁸ Krisberedskapsmyndigheter stödjer också arbete med informationssäkerhet och ger ut rekommendationer där en lägsta nivå för informationssäkerheten definieras som organisationer inte bör underskrida. Myndigheten stödjer också kommuner i deras arbete med att förstärka sin tekniska ledningsförmåga. Stödet gäller både tekniska rekommendationer och ett bidrag på 50 % av kostnader till åtgärder som förstärker den kommunala ledningsförmågan. Källa. www.krisberedskapsmyndigheten.se, februari 2007.

roll i fråga om information och opinionsbildning, energirådgivning för minskade utsläpp från verksamhet inom sina geografiska gränser.²⁹ Kommunen har också möjligheter att som samordnare av statliga investeringsprogram främja de klimatpolitiska målen.³⁰

Plan- och byggnadsväsende samt vägar och trafik

Kommunen har ett omfattande ansvar som läggs fast i plan- och bygglagen PBL. Denna stadgar för det första att kommunen skall ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen och som ger vägledning för beslut om användningen av mark- och vattenområden samt om hur den byggda miljön skall utvecklas och bevaras. För det andra är kommunen ansvarig för att regleringen av markanvändning och av bebyggelse inom kommunen sker genom detaljplaner. En detaljplan får omfatta endast en begränsad del av kommunen. Därtill kan kommunen för begränsade områden av kommunen som inte omfattas av detaljplan, besluta att områdesbestämmelser antas, om det behövs för att syftet med översiktsplanen skall uppnås eller för att säkerställa att riksintressen enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken tillgodoses.

Länsstyrelsen har tillsyn över plan- och byggnadsväsendet i länet och skall samverka med kommunerna i deras planläggning. Enligt förarbetena till PBL är det viktigt att tyngdpunkten i länsstyrelsens arbete ligger tidigt i kommunens planeringsprocess.³¹ *Boverket* har den allmänna uppsikten över plan- och byggnadsväsendet i riket, dvs. hur olika samhällsintressen i planeringsprocesserna vägs mot varandra samtidigt som enskildas rättigheter beaktas. I verkets uppdrag ingår att yttra sig till regeringen om överklagade detaljplaner.

²⁹ Källa: www.naturvardsverket.se februari 2007.

³⁰ 227 svenska kommuner, landsting, företag och kommunalförbund har under perioden 2003–2006 ansökt om bidrag för klimatinvesteringar (Klimp). Cirka 570 åtgärder genomförs i 72 program av enskilda företag, landsting, kommuner eller kommuner i samverkan. Motiven för att genomföra programmen är flera. Åtgärder inom områdena energieffektivisering, energiomställning och effektivare transporter kan ge många fördelar, både inom kommunens eget verksamhetsområde och för kommunen som helhet.

³¹ Detta innebär bl.a. att kommunen skall samråda med länsstyrelsen när förslag till detaljplan upprättas. Efter avslutat samråd avger länsstyrelsen ett samrådsyttrande. Efter utställning av förslaget till detaljplan, beslutar kommunen om antagande, varefter länsstyrelsen inom tre veckor har möjlighet att besluta om överprövning av planen. Om länsstyrelsen och övriga intressenter inte har några invändningar mot planen, vinner den laga kraft tre veckor efter kommunens antagandebeslut. Källa: Riksrevisionen RiR 2005:12 *Uppsikten och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik*.

I detta sammanhang bör nämnas att 38 kommuner är s.k. lantmäterimyndigheter. De svarar då för uppgifter enligt fastighetsbildningslagen (1970:988) på samma sätt som statliga lantmäterimyndigheter. *Lantmäteriverket* i Gävle är central förvaltningsmyndighet för frågor om fastighetsindelning och för grundläggande geografisk information och fastighetsinformation.

Inom ramen för fysisk infrastruktur har kommunen också ansvar för det kommunala vägnätet. Här är *Vägverket* en viktig samarbetsmyndighet som förfogar över medel för drift och investeringar i vägnätet.³² Dessutom har kommunen anledning att bevaka de länsplaner för regional transportinfrastruktur som hanteras av *länsstyrelsen* eller annat organ på länsnivå. Vidare har kommunen tillsammans med länsstyrelsen ansvar för lokala trafikföreskrifter inom ramen för dels bestämmelser inom trafikförordningen (1998:1276), dels föreskrifter som beslutas av *Vägverket*.

Inom sakområdet finns forskningsrådet *Formas* som har till uppgift att främja och stödja grundforskning och behovsstyrd forskning av hög vetenskaplig kvalitet avser bl.a. miljö och natur samt samhällsbyggnad.

5.4 Offentlig tillsyn

Länsstyrelsen

Polismyndigheten, Statens folkhälsoinstitut, Konsumentverket, Lotteriinspektionen, Socialstyrelsen, Statens skolverk

Djurskyddsmyndigheten, Livsmedelsverket

Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket, Statens räddningsverk m.fl.

Kommunen har på ett flertal områden uppgifter inom den offentliga tillsynen.³³ Kommunen svarar också för tillståndsgivning inom flera områden. Kommunens utövande av tillsyn är sin tur föremål för både rådgivning och kontroll från centrala statliga myndigheter och från länsstyrelsen. Länsstyrelsen är också en instans till vilken enskilda kan överklaga vissa beslut fattade av kommunen.

³² Det har under senare år blivit vanligt att kommuner genom att forskottsfinansiera vissa kostnader medverkar till tidigareläggning av statliga väginvesteringar.

³³ I huvudavsnittet Den offentliga tillsynsorganisationen och i Bilaga 5 beskrivs kommunernas tillsynsuppgifter närmare.

Tillsyn inom ramen för plan- och byggnadsväsendet

Som beskrivits i korthet ovan har kommunen inom ramen för plan- och bygglagstiftningen ett huvudansvar för olika processer kring markanvändning. I detta ingår att kommunen enligt PBL skall ha inseende (något som i vissa avseenden motsvarar tillsyn) över byggnadsväsendet i kommunen. Bl.a. utövar kommunen tillsyn över beviljade bygglov. Vid mer omfattande byggnationer sker byggsamråd, vid vilket kommunen och byggherren upprättar en kontrollplan. Kommunen skall sedan utöva tillsyn över att bygget sker enligt kontrollplanen. Som beskrivits ovan i avsnitt 5.3, har *länsstyrelsen* tillsyn över plan- och byggnadsväsendet i kommunen och skall samverka med kommunerna i deras planläggning.

Folkhälsa m.m.

Kommunen skall enligt alkohollagen tillsammans med *polismyndigheten* utöva den omedelbara tillsynen över servering av spritdrycker, vin och starköl. I tillsynsansvaret ingår också tillsyn över servering av och detaljhandel med öl klass II. Vidare skall kommunen enligt tobakslagen utöva tillsyn över dem som bedriver handel med tobaksvaror samt över miljöer och lokaler där helt eller delvis rökförbud råder.

Statens folkhälsoinstitut utövar central tillsyn över efterlevnaden av alkohollagen och kan meddela allmänna råd till vägledning för tillämpningen.³⁴ Institutet har också den centrala tillsynen över bestämmelserna om handel med tobak samt om rökförbud. *Konsumtverket* är ansvarig myndighet för tobakslagens bestämmelser om marknadsföring. *Länsstyrelsens* roll är såväl vad gäller alkohollagen som tobakslagen att övervaka och stödja kommunens verksamhet på dessa tillsynsområden.

Kommunen har också tillsyn över lotterier som anordnas av en sammanslutning som huvudsakligen är verksam inom kommunens område. *Lotteriinspektionen* är centralt tillstånds- och tillsynsorgan.

Vidare har kommunen ansvar för tillståndspliktig yrkesverksamhet i enskild regi i kommunen för dagverksamhet, vård eller boende för t.ex. äldre barn eller funktionshindrade personer. Samtidigt har länsstyrelsen det regionala ansvaret för tillsyn över tillståndsplik-

³⁴ I årliga s.k. länsrapporter redovisar Folkhälsoinstitutet och länsstyrelserna hur kommunerna utövar och följer upp sin tillsyn över alkohollagen.

tiga verksamheter, vilket innebär att tillsynsuppgifterna överlappar. Central myndighet är *Socialstyrelsen*.

Dessutom har kommunen ansvar för tillsyn över enskilda förskolor, fritidshem och enskilda föreskoleklasser som drivs inom kommunen. Verksamhet i förskoleklass inom fristående skola som godkänts av *Skolverket* tillses av detta. Skolverket är samtidigt central myndighet på området.

Djurskydd och livsmedel

Kommunens tillsyn på djurskyddsområdet består bl.a. i att inspektera djurhållning hos lantbrukare, zoobutiker, slakterier och andra som håller djur för livsmedelsproduktion. Kontroller görs också av sällskapsdjur i människors hem och i hundkennlar, kattpensionat o.dyl. *Djurskyddsmyndigheten* är central tillsynsmyndighet och skall samordna kontrollmyndigheterna inkl. kommunerna och ge stöd, råd och vägledning.³⁵ Även länsstyrelsen har ansvar för att samordna, stödja och vägleda kommunernas tillsyn på området.

Kommunens ansvar på livsmedelsområdet handlar om att kontrollera livsmedelssäkerheten vid drygt 50 000 livsmedelsanläggningar, som varierar från små kiosker till stora livsmedelsindustrier. Huvuddelen av kommunens kontroller består i inspektion av livsmedelslokaler såsom restauranger och butiker. *Livsmedelsverket* är central förvaltningsmyndighet för livsmedelsfrågor. Verket meddelar föreskrifter om livsmedelskontrollen, ger vägledning samt samordnar kommuners och länsstyrelser kontroll.³⁶ *Länsstyrelsen* har en rådgivande och uppföljande roll i relation till kommunen.

Miljöskydd och räddningstjänst

Kommunen har ett omfattande tillsynsansvar enligt miljöbalken vad avser miljö- och hälsoskydd enligt 9 kap., hantering av kemiska produkter enligt 14 kap. och avfallshantering enligt 15 kap i denna lag. Kommunen har också särskilda befogenheter inom smittskyddet.

³⁵ I budgetpropositionen för 2007 aviserades att Djurskyddsmyndigheterna skall avvecklas fr.o.m. den 1 juli 2007 och att dess verksamhet skall inordnas i Jordbruksverket.

³⁶ Livsmedelsverket gör också årliga sammanställningar av livsmedelstillsynen i landet och hur den varierar mellan olika kommuner.

Vad beträffar kemikalietillsyn har de kommunala tillsynsmyndigheterna och *Kemikalieinspektionen* ett parallellt ansvar för operativ tillsyn över tillverkare och importörer av kemiska produkter, där kommunerna arbetar främst i detaljistledet medan inspektionen inriktar sin tillsyn på tillverkare och importörer.

Länsstyrelsen har vad gäller tillsyn enligt miljöbalken en tydlig roll som tillsynsvägledande myndighet med syfte att åstadkomma en enhetlig praxis i länet. Länsstyrelsen svarar också för egen operativ tillsyn, främst vad gäller vattenverksamheter.

Naturvårdsverket har uppdraget att samordna all central och regional tillsynsvägledning enligt miljöbalken. Flera andra myndigheter har tillsyns- och/eller tillsynsvägledande uppgifter inom miljöbalkens områden, bl.a. Statens Jordbruksverk, Kemikalieinspektionen, Räddningsverket, Statens strålskyddsinstitut och Livsmedelsverket.³⁷

Kommunen skall utöva tillsyn över lagen (2003:778) om skydd mot olyckor LSO och de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Den kommunala tillsynen avser dels brandskydd t.ex. i publika lokaler, dels farlig verksamhet, dvs. verksamhet där en eventuell olycka skulle kunna orsaka allvarliga skador på människor eller miljö. I kommunens tillsynsuppgifter ingår också att utöva tillsyn över hantering av brandfarliga varor, t.ex. i industrier, vårdanläggningar, skolor och bensinstationer där sådana varor kan förekomma.

Statens räddningsverk är central förvaltningsmyndighet för frågor om räddningstjänst, olycks- och skadeförebyggande insatser m.m. samt för frågor om brandfarliga och explosiva varor samt om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.³⁸ *Länsstyrelsen* utövar inom länet tillsyn över efterlevnaden av LSO och kommunernas verksamhet.

5.5 Verksamheter inom den allmänna kompetensen

Länsstyrelsen

Ungdomsstyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Kulturrådet, Talboks- och punktskriftsbiblioteket

³⁷ Förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken.

³⁸ Räddningsverket publicerar varje år en sammanställning över tillämpningen av LSO i landets kommuner.

Boverket, Statens bostadskreditnämnd/Statens bostadsnämnd

Arbetsmarknadsverket med länsarbetsnämnden, Nutek, Vinnova, Svenska ESF-rådet, Glesbygdsverket

Integrationsverket

Statens energimyndighet, Konsumentverket. Statens folkhälsoinstitut, Brottsförebyggande rådet

Med kommunens s.k. allmänna kompetens avses enligt kommunallagen att kommuner också får ”ta hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller deras medlemmar.” Inom ramen för denna bedriver flertalet kommuner fritids- och kulturverksamhet³⁹, verksamhet för att befrämja sysselsättning och näringslivsutveckling i kommunen samt tillhandahåller bostäder. Det förekommer också att kommunen står för energiförsörjning.⁴⁰

Fritids- och kulturverksamhet

Ungdomsstyrelsen arbetar med att främja goda uppväxtvillkor för ungdomar och skall verka för att unga görs delaktiga i samhällsutvecklingen. Detta görs bl.a. genom att stödja kommunerna i deras ungdomspolitiska arbete. I uppdraget ingår att fördela bidrag till och stödja metodutveckling inom ungas fritid och föreningsliv.⁴¹

På kulturområdet har kommunen möjligheter att i konkurrens med andra organisationer ansöka om projektmedel. *Riksantikvarieämbetet* förfogar över det s.k. kulturmiljövårdsanslaget och ansökan

³⁹ Förekomst av ett bibliotek i kommunen är dock reglerat i lag.

⁴⁰ I detta sammanhang kan även gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen noteras, även om de i sig ingår i kommunens s.k. specialreglerade verksamheter. Vad gäller gymnasieutbildning för ungdomar kan kommunen välja olika strategier för att tillgodose behoven, antingen i egen regi eller att gymnasieungdomar får tillgång till utbildning hos annan kommun. Vad gäller kommunal vuxenutbildning, är kommunen skyldig att tillgodose utbildningsbehov på grundskolenivå, medan det inte finns motsvarande skyldighet vad gäller annan vuxenutbildning. Genom det s.k. kunskapslyftet och efterföljande statliga satsningar har staten bl.a. genom ekonomiska incitament sökt stimulera utbyggnad av den kommunala vuxenutbildningen.

⁴¹ Exempel på Ungdomsstyrelsens verksamhet är ungdomsenkäten Lupp - lokal uppföljning av ungdomspolitiken med frågor som handlar om synen på inflytande, hur unga trivs i skolan, fritidsaktiviteter, arbete, hälsa och framtidsplaner. Ungdomsstyrelsen delar också ut ett pris till Årets ungdomskommun. Vidare uppmantras kommunerna att samlar mål och strategier i ungdomspolitiska handlingsprogram.

om bidrag från detta görs hos *länsstyrelsen*. Anslaget används huvudsakligen till vård av och information om kulturhistoriskt värdefulla byggnader, landskap och fornlämningar. Dessutom görs insatser för att göra kulturarvet tillgängligt för personer med funktionshinder, kunskapsuppbyggnad om moderna storstadsmiljöer, m.m. *Kulturrådets* bidrag syftar till att främja mångfald och kvalitet. Kulturrådet har som sektorsansvarig myndighet ett särskilt ansvar för att kulturen görs tillgänglig för funktionshindrade och att det finns ett levande kulturliv även utanför storstadsområdena.

Talboks- och punktskriftsbiblioteket skall i samarbete med andra bibliotek i landet arbeta för att synskadade och andra handikappade får tillgång till litteratur. I uppdraget ingår att framställa och låna ut talböcker samt att lämna information och råd till folkbibliotek och andra.

Bostadsförsörjning, m.m.

Enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar skall kommunen planera bostadsförsörjningen med syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Kommunfullmäktige skall under varje mandatperiod anta riktlinjer för bostadsförsörjningen enligt lagen. *Länsstyrelsen* skall stödja kommunen med råd, information och underlag för deras arbete med bostadsplaneringen.⁴²

Vidare finns *Boverket* som tillsammans med *länsstyrelsen* bl.a. administrerar statliga bostadsstöd för finansiering av bostäder. Fram t.o.m. 31 dec 2005 fanns *Statens Bostadsnämnd SBN* med uppgift att medverka till en omstrukturering av kommunala bostadsföretag för att ge dessa långsiktigt hållbara ekonomiska förutsättningar anpassade till kommunens förväntade befolkningsutveckling.⁴³ Nämndens verksamhet ingår numera i *Statens Bostadskreditnämnd*.

⁴² I denna lag stadgas även att en kommun (eller flera kommuner) skall anordna en bostadsförmedling om det behövs för att främja bostadsförsörjningen samt att regeringen får förelägga en kommun att anordna kommunal bostadsförmedling i sådana fall.

⁴³ För att rekonstruera kommunala bostadsbolag som råkat i ekonomiska svårigheter kunde kommunen och staten företrädd av SBN träffa avtal med preciserade villkor om parternas åtaganden. Sammanlagt kom dessa avtal att omfatta åtgärder för ca 4,8 miljarder, varav ca 2,5 miljarder finansierades med statligt stöd. Dessutom gavs kommunerna möjligheter att avveckla borgensåtaganden för bostadsrättsföreningar med ca 1,4 miljarder kronor. Källa:

Sysselsättning och näringslivsutveckling

Inom arbetsmarknadspolitiken är målen nationella varför det inte förekommer någon särskild fokusering på den kommunala verksamheten. Samtidigt har det under senare år, funnits arbetsmarknadspolitiska program för samarbete mellan arbetsförmedlingen och kommunen, främst inriktade mot ungdomar. Kommunen har också spelat en viktig roll som arbetsgivare när det gäller att erbjuda arbetsföra ett subventionerat arbete eller arbetspraktik.⁴⁴

Hos *Arbetsmarknadsverket* finns den offentliga arbetsförmedlingen samt en länsarbetsnämnd i varje län.⁴⁵ Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten skall bedrivas i samverkan med andra aktörer på arbetsmarknaden, såsom arbetsmarknadens parter, myndigheter, kommuner, enskilda företag och organisationer. Lokal samverkan skall bidra till att förstärka den nationella arbetsmarknadspolitiken utifrån lokala behov och förutsättningar.⁴⁶ Plattformar för samverkan mellan AMV och kommunerna är de 230 arbetsmarknadsnämnderna.⁴⁷

Vad beträffar näringslivsutveckling i kommunen så ger den regionala utvecklingspolitiken med tillväxtprogram, regionala partnerskap och projektfinansiering inom ramen för olika EU-program möjlighet för kommunen att söka samverkan både med andra kommuner och med organ på regional nivå⁴⁸. Viktiga statliga aktörer här är bl.a. *Nutek* och *Vinnova*.⁴⁹ Även *Svenska ESF-rådet* har

Statens bostadsnämnd (2005) *Statens stöd för kommunala bostadsåtaganden 1998–2005. Om Bostadsdelegationen och Statens bostadsnämnd*.

⁴⁴ Regeringens skrivelse 2004/05:102 *Utvecklingen inom den kommunala sektorn*.

⁴⁵ I budgetpropositionen för 2007 har regeringen aviserat att länsarbetsnämnderna kommer att avvecklas.

⁴⁶ Källa: www.amv.se, februari 2007.

⁴⁷ I sammanhanget kan nämnas de lokala utvecklingsavtal som tecknats i de tre storstadsregionerna Malmö, Stockholm och Göteborg med sju kommuner. Arbetsförmedlingarna i Botkyrka, Göteborg, Haninge, Huddinge, Malmö, Stockholm och Södertälje är aktiva samverkansparter i detta arbete.

⁴⁸ År 2003 uppgick det sammanlagda beloppet för åtgärder inom de regionala tillväxtavtalen till ca 11,8 miljarder kronor. Av detta belopp uppskattades kommuner och landsting svara för ca 950 miljoner kronor. Under perioden 1995–1999 svarade primärkommunerna för ca 30 procent av den svenska offentliga medfinansieringen av de program som finansierades inom den regionala fonden i EU:s strukturfundsprogram.

⁴⁹ Ett aktuellt program är VINNVÅRD som genomförs av Vinnova tillsammans med Vårdalstiftelsen i samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting. Detta forskningsprogram skall genom att stödja utvecklingen av förmågan att omsätta kunskap till praktik bidra till ett långsiktigt hållbart vård- och omsorgssystem. Programmet omfattar totalt 100 miljoner kronor som skall fördelas på fem år perioden 2007-2011. Andra exempel på Vinnovaprojekt är program för innovativa kommuner och landsting respektive projekt för utveckling av processdrivna e-tjänster för att stödja och stärka företag och uppnå ett förbättrat näringsliv. Källa: www.vinnova.se februari 2007.

en roll som en projektfiansiär utifrån sitt uppdrag att stärka individens ställning i arbetslivet och därmed bidra till ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning. *Glesbygdsverket* bidrar med kunskap om landsbygdsområdenas utveckling och tar fram underlag för kommunen i detta avseende.

Flyktningmottagning och integrationspolitik

På det integrationspolitiska området utgör flyktningmottagningen, dvs. kommunernas introduktionsverksamhet för nyanlända flyktingar och invandrare en viktig del. Samarbete mellan staten och en kommun regleras genom särskilda avtal som fastställer kommunens åtagande. *Integrationsverket* betalar ut ersättning till kommunen enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktningmottagande m.m. År 2005 uppgick dessa utbetalningar till ca 1,7 miljarder kronor varav ca 1,3 miljarder kronor baserades på antalet mottagna flyktingar. 173 kommuner hade detta år ingått överenskommelser om flyktningmottagande.⁵⁰ Integrationsverket fördelar också projektmedel till organisationer som främjar integration, särskilt insatser för att underlätta nyanlända invandrares etablering.⁵¹

Energi-, konsumentrådgivning, m.m.

Ytterligare exempel på frivilliga åtaganden är energi- och/eller konsumentrådgivning, folkhälsosatsningar och brottsförebyggande åtgärder. *Statens energimyndighet* driver, finansierar och deltar i en rad aktiviteter som utgår från den lokala eller regionala nivån. Det rör sig dels om utvecklingsprogram såsom programmet Uthållig kommun som drivs åren 2003–2007, dels om ekonomiskt stöd till kommunal energirådgivning och till särskilda informations- och utbildningsprojekt.

Konsumentverkets roll i förhållande till den kommunala konsumentverksamheten är att ge stöd till den verksamhet kommunerna

⁵⁰ Prop. 2006/07:100 Budgetpropositionen för 2007, Utgiftsområde 13 Arbetsmarknad, s. 16.

⁵¹ I budgetpropositionen för 2007 aviserade regeringen att Integrationsverket skall läggas ner den 1 juli 2007. I mars 2007 meddelade regeringen att Migrationsverket och länsstyrelserna kommer att ta över uppgifter som rör flyktningmottagande och nyanländas introduktion och att en särskild utredare skall lämna förslag till utformning av det framtida flyktningmottagandet och hur ansvarsfördelningen mellan statliga myndigheter, kommuner och andra aktörer skall utformas.

vill bedriva samt att stimulera kommunerna att utveckla verksamheten enligt statsmakternas rekommendationer.⁵² I sammanhanget kan noteras att kommunen enligt skuldsaneringslagen (2006:548) är skyldig att inom ramen för socialtjänsten eller på annat sätt lämna råd och anvisningar till skuldsatta personer. Konsumentverket skall stödja och ge vägledning för den budget- och skuldrådgivning som kommunen skall svara för. Verket har också ansvar för s.k. marknadskontroll, dvs. system för övervakning och ingripande om produkter på marknaden inte uppfyller kraven enligt olika produktdirektiv som beslutats av EU.⁵³ Denna marknadskontroll utförs framförallt av kontrakterade konsumentvägledare i ett 40-tal kommuner.⁵⁴

Statens folkhälsoinstitut FHI svarar bl.a. för sektorsövergripande uppföljning och utvärdering av insatser inom folkhälsoområdet och är nationellt kunskapscentrum för metoder och strategier på området. I uppdraget ingår att ställa samman och till kommuner och landsting sprida forskningsresultat om metoder och strategier inom folkhälsoområdet.⁵⁵

Det är frivilligt för kommunerna att starta lokala brottsförebyggande råd. Sådana råd och andra lokala brottsförebyggande aktörer kan ansöka hos *Brottsförebyggande rådet BRÅ* om ekonomiskt utvecklingsstöd till kartläggning, nätverksträffar eller för att starta eller utveckla arbetet i ett lokalt råd. BRÅ ger också ekonomiskt stöd till projekt som samlar in erfarenheter av framgångsrika och lovande brottsförebyggande projekt för att sedan sprida denna kunskap vidare till landets lokala brottsförebyggande aktörer.

⁵² Åren 2002–2004 erhöll Konsumentverket 20 miljoner kronor att fördela som utvecklingsbidrag för kommunal konsumentverksamhet. Det var en engångssatsning och kommunerna fick ansöka om bidrag. Syftet var i första hand att hjälpa kommuner som hade konsumentvägledning att utveckla kvaliteten i sin verksamhet. Enligt en rapport från Konsumentverket i maj 2005 fanns det konsumentrådgivning i 254 av landets 290 kommuner. Källa: www.konsumentverket.se, februari 2007.

⁵³ EU:s produktdirektiv innehåller säkerhets- och egenskapskrav som skall vara uppfyllda för att produkter skall få cirkulera fritt på den inre marknaden. Dessa krav på produkter syftar både till att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och säkerhet och till att främja en fri rörlighet för varor inom EU.

⁵⁴ I regeringens prop. 2005/06:105 *Trygga konsumenter som handlar hållbart – Konsumentpolitikens mål och inriktning* konstaterades att Konsumentverket och de kommunala konsumentvägledarna gör en stor insats inom området marknadskontroll samtidigt som en förstärkning av marknadskontrollen bedömdes vara nödvändig.

⁵⁵ I *Folkhälsopolitisk rapport 2005* konstaterade Folkhälsoinstitutet att kommunernas intresse och engagemang för folkhälsofrågorna ökar. Samtidigt konstaterade institutet att vissa för folkhälsoarbetet viktiga verksamheter hos kommunerna hade drabbats av nedskärningar. Enligt en enkät år 2004 hade ungefär hälften (116 kommuner) en plan för sitt folkhälsoarbete och ytterligare 50 kommuner uppgav att en folkhälsoplan höll på att utvecklas.

5.6 Olika slags myndigheter

Merparten av de statliga myndigheter som kommunen möter har en styrande roll som utgår från de övergripande nationella mål och den speciallagstiftning som gäller för flertalet verksamheter som kommunen har ansvar för. Även vad gäller kommunal verksamhet inom ramen för den allmänna kompetensen möter kommunen statliga myndigheter.

Den statliga styrning från myndighetsnivå som avser kommunen är ofta vad som i kapitel 2 betecknas som *gränssättande*. Kommunala verksamheter skall i olika avseenden följa nationellt uppställda mål och nationella regler skall efterlevas.⁵⁶ Samtidigt är det mycket vanligt med *främjande* styrning, dvs. att myndigheter skall ge stöd och stimulera kommunen att utveckla verksamhet på ett visst sätt eller att prioritera vissa verksamheter.

Det är inte vanligt att statliga myndigheter bistår kommunen med direkta tjänster på individnivå, men Statens institutionsstyrelse och Specialpedagogiska institutet utgör exempel på detta.

Det finns några situationer där stat och kommun kan sägas komplettera varandra genom att båda står för samma verksamhet (t.ex. inom lantmäteriväsendet och på skolområdet i form av statliga specialskolor för vissa funktionshindrade barn, m.m.).

En grupp myndigheter som har noteras i genomgången är s.k. samverkansmyndigheter för kommunen. Dessa statliga myndigheter producerar tjänster som kommunen har anledning att söka samverka med, t.ex. när det gäller medborgare med sektorsövergripande behov. Det kan också handla om myndigheter med ansvar för statlig infrastruktur eller service som kommunen eftersträvar att få del av, t.ex. olika statliga väginvesteringar, arbetsmarknadspolitiska program eller postgymnasial utbildning av olika slag.

⁵⁶ Statskontoret har i sin rapport 2005:29 *Statliga myndigheters reglering av kommunal verksamhet* för Ansvarskommitténs räkning granskat de myndigheter som genom föreskrifter reglerar kommunal verksamhet.

6 Inför kommitténs överväganden och förslag

Syftet med detta kapitel är att lyfta fram några huvudlinjer med anknytning till Ansvarskommitténs uppdrag enligt tilläggsdirektiven.

En första huvudlinje är vad som behövs för en mer tydligt definierad statlig styrning. Här ingår frågor som rör dels den statliga myndighetsstrukturen, dels hur den statliga myndighetsstyrningen kan behöva utvecklas.

En andra huvudlinje är frågan vad som behövs för en mer tydlig stat på regional nivå. Relevanta frågor är hur staten på regional nivå bör utformas för en mer tydlig statlig styrning samtidigt som en väl fungerande samverkan med regionala och kommunala aktörer befrämjas.

6.1 En mer tydligt definierad statlig styrning

Komplexitet och sektorisering

I genomgångarna ovan framträder en komplex organisationsstruktur med en mångfald av olika slags myndigheter. Detta gör det svårt för såväl medborgare som företag och kommuner att förstå statens organisation och att hitta rätt i den. Detta kan motivera förslag för att skapa ökad tydlighet i samhällsorganisation, något som är en viktig fråga för kommittén.

Omfattning och komplexitet inom staten får konsekvenser för den statliga styrningen. Med 27 utgiftsområden i statsbudgeten, 21 län och ett stort antal fristående myndigheter under regeringen¹ är det kontrollspann som regeringen och dess kansli skall hantera oerhört omfattande. Bredvid myndighetsstyrningen finns den

¹ I rapporten *Organisations- och strukturförändringar i staten* (2006) bedömde Verva att antalet myndigheter minskat till 410 vid utgången av 2006 till följd av pågående organisationsförändringar inom staten.

styrning som lagts fast i nationella målsystem, inte minst på trafikpolitikens och miljöpolitikens område, och i form av s.k. horisontella mål för jämställdhet, integration m.m. Vidare förekommer det att flera statliga myndigheter är involverade samtidigt i styrningen. Inte minst synes detta vara fallet när det gäller primärkommuner. Staten kritiseras för inte komma tillrätta med en hög grad av sektorisering.

Det är mot bakgrund av denna samlade statliga styrning som Ansvarskommittén skall lägga förslag med sikte på förbättrad organisering av den statliga verksamheten.

För beredning av regeringens beslut finns i Regeringskansliet en väl utvecklad arbetsfördelning med departement och ett stort antal sakenheter. Vidare finns en enhetlig modell för regeringens styrning av de statliga myndigheterna – mål- och resultatstyrningen – för att åstadkomma god effektivitet hos myndigheterna med en tydlig ansvarsfördelning mellan regeringen och de olika myndigheterna.

Det går inte att bortse från att mängden myndigheter och mängden styrambitioner spelar roll när det gäller att skapa en tydligt definierad statlig styrning. De ofta påtalade sektoriseringsproblemen börjar på regeringsnivån. Den enhetliga modellen för myndighetsstyrning skapar en tendens att varje myndighet blir en sektor i sig. Modellen kan också medföra att vissa statliga verksamheter blir ”överstyrda”, medan styrningen av andra snarast blir för ytlig.

De betydande skillnaderna mellan myndigheter vad gäller storlek, funktion och befogenheter skulle kunna motivera att styrmodellen mer systematiskt differentieras med avseende på olika skillnader. Det kan också finnas myndighetsuppdrag som borde organiseras på annat sätt än i myndighetsform.

En fråga som ställs i kommitténs tilläggsdirektiv är: Kan en förbättrad styrning och samordning av den statliga verksamheten åstadkommas genom sammanhållen styrning inom eller mellan ett eller flera politikområden som berör flera myndigheters verksamhet eller krävs det även organisatoriska sammanläggningar? Ett svar på denna fråga skulle kunna vara att det finns ett stort behov av omsektorisering – såväl av det kontrollspann som regeringen hanterar som av formerna för regeringens styrning av myndigheterna.

Medborgarnära statlig verksamhet

En viktig dimension i analys av den statliga myndighetsstrukturen är att statlig verksamhet som är medborgarnära bör uppmärksammas. Detta aktualiserar behov att utveckla såväl den statliga styrningen som de nationella systemen för uppföljning av resultat och effekter på individnivå.

Vidare finns det skäl att fördjupa en diskussion om hur staten skall förhålla sig till de pågående befolkningsomfördelningen över landet. Behöver den statliga strukturen utvecklas för att skapa nya former för en fungerande statlig närvaro?

Det finns också anledning att överväga om förändrad myndighetsstruktur skulle vara en väg att gå när det gäller att utveckla statliga (och kommunala) verksamheter utifrån medborgares behov av tydliga ”ingångar”.

6.2 En samlad stat på regional nivå

Geografisk logik

Ett viktigt argument för statlig närvaro på regional och lokal nivå är att det inom ett statligt politikområde finns en geografisk logik. I så fall kan statliga beslut som baseras på förståelse av förhållanden lokalt och regionalt ge bättre effektivitet.

Av tradition har länsindelningen med 21 länsstyrelser och andra länsorgan varit grundläggande för statens geografiska närvaro. Detta utmanas i dag av både den moderna IT-utvecklingen och av ökande krav på fördjupad expertis på alla områden. Det utmanas även av människors och företags starkt ökade rörlighet.

Länsindelningen stämmer numera illa med dagens befolknings- och näringsmönster. Inom många statliga myndigheter pågår intern specialisering som innebär att vissa ärendeslag koncentreras till en eller några orter inom myndigheten. De geografiska indelningarna inom de allra flesta myndigheternas organisation följer inte längre länsindelningen.

Förändrade befolkningsmönster betyder vidare att länen kommer att skilja sig åt storleksmässigt. Små länsenheter torde på sikt få problem att vidmakthålla djup och bredd. Myndighetsuppdrag inom vissa sakområden kan behöva ”åternationaliseras”, i synnerhet om den nuvarande indelningen med 21 län bibehålls.

Tvärsektoriell logik på regional nivå

Vad gäller staten på regional nivå finns det inte bara en geografisk logik utan också en logik som bygger på att staten sedd ur länets perspektiv är mångsektoriell. Inte minst inom länsstyrelsen finns uppgifter och kompetens som rör många olika sektorer, något som skulle kunna möjliggöra beslutsansvar som går utöver sektorsgränser. Men en utvecklad roll för länsstyrelsen vad gäller tvärsektoriell samordning av statliga insatser på regional nivå kräver ett tydligare uppdrag än det som länsstyrelserna har i dag.

Ett område där bristen på tvärsektoriella avvägningar är märkbar är den offentliga tillsynen. Det är svårt att inom ramen för gällande tillsynsorganisation åstadkomma samordning på regional och lokal nivå med ett mått av inre konsistens och rationalitet.

Inför kommitténs fortsatta överväganden om staten på regional nivå kan följande framtidsscenario skisseras:

- Nuvarande länsstyrelser har ersatts av ett mindre antal med större län.
- Vissa av länsstyrelsens sektorsuppgifter har tagits hand om av nationell sektorsmyndighet samtidigt som länsstyrelsens roll blivit mer tvärsektoriell.
- Vissa av länsstyrelsens sektors- eller samordningsuppdrag har lagts på ett regionalt självstyrelseorgan.
- Länsstyrelsens uppdrag inom den offentliga tillsynsorganisation har ensats så att synergi- och stordriftsfördelar tillvaratas.
- Länsstyrelsen är mycket mer än i dag "statens ansikte" visavi medborgare, kommuner och företag.

Som konstaterades ovan, finns det brister vad gäller tvärsektoriella avvägningar inom staten. Samtidigt är länsstyrelsen ett tjänstemannaorgan även om det finns prioriteringar och ställningstaganden på länsnivån som närmar sig det politiska. Därför kan även följande frågor behöva diskuteras av kommittén:

- Är "politisering" av länsstyrelsen är en väg att anträda?
- Bör fler beslut föras över till regionala självstyrelseorgan?
- Bör det på den nationella nivån skapas ett nytt perspektiv som tar hand om tvärsektoriella avvägningar som rör ett län?

Inte minst bör en diskussion om ny statlig organisering på regional nivå pröva frågan om det på den statliga regionala nivån behövs en ökad närhet till regeringen. Ett lägre antal län än dagens 21 skulle få

en positiv effekt i detta avseende. Med färre län skulle det t.ex. bli praktiskt genomförbart med årliga dialoger mellan regeringen/Regeringskansliet och varje länsstyrelse för sig.

Beredningsansvar inom Regeringskansliet för dagens uppdrag hos länsstyrelserna är fördelade på många departement. Flertalet statsråd har på sina bord frågor som på ett eller annat sätt berör länsstyrelserna. Det innebär att beredningen av uppdrag som ligger hos länsstyrelserna är komplicerad. Med 21 länsstyrelser och den nuvarande sektoriella organisationen i Regeringskansliet behandlas länsstyrelserna i mycket hög grad som ett kollektiv. Det finns föga utrymme i nuvarande processer för beredning för varje länsstyrelse för sig och inte heller utrymme för tvärspektoriella avvägningar av statens insatser inom respektive län.

Det sektoriella organisationen i Regeringskansliet försvårar dialogen med intressenter från olika landsdelar som önskar framföra synpunkter på statens samlade insatser i det egna länet. Inte minst torde detta gälla frågor som rör arbetsmarknad, högre utbildning, regional utveckling och statlig infrastruktur.

Mot denna bakgrund finns det skäl att i kommitténs fortsatta arbete pröva förslag som skulle kunna komplettera den nuvarande starka sektoriseringen inom staten med vad som i kapitel 4 ovan benämndes ett *territoriellt perspektiv*.

Ett sådant territoriellt perspektiv skulle bygga dels på en förändrad och mer tvärspektoriell roll för länsstyrelserna, dels på en ny offentlig geografi med en indelning i färre län. Vidare förutsätts att processer och arbetsorganisation i Regeringskansliet förändras med syfte att skapa fler inslag av tvärspektoriell beredning, där insatser inom olika statliga områden vägs mot varandra inom ramen för vart och ett av de nya länen. Med utgångspunkt i dialoger mellan regeringen och varje ny länsstyrelse skulle regeringen kunna ge en länsstyrelse konkreta uppdrag att lösa samordningsproblem inom länet och/eller att föreslå regeringen åtgärder i sådana sammanhang.

En annorlunda relation mellan regeringen och länsstyrelsen i en framtida samhällsorganisation?

Närheten mellan statens företrädare på regional nivå och regeringen skulle kunna stärkas ytterligare om en framtida ny länsstyrelse gavs en annorlunda status i förhållande till regeringen än vad som gäller i dag, t.ex. genom förändringar av den politiska organi-

sationen inom Regeringskansliet och relationen mellan regeringen och länsstyrelserna.

Den nuvarande relationen mellan regeringen/Regeringskansliet och länsstyrelserna följer de principer som gäller förhållandet mellan regering och myndigheter under regeringen i enlighet med den s.k. svenska förvaltningsmodellen. Länsstyrelserna är fristående myndigheter under regeringen på samma sätt som andra förvaltningsmyndigheter. Landshövdingarna är myndighetschefer och jämförbara med generaldirektörerna i statliga verk.

Enligt regeringsformen har regeringen stor frihet att utforma sin egen och Regeringskansliets organisation. Detta gäller även beredningen av regeringens beslut, förutsatt att de krav som finns i regeringsformen vad gäller bl.a. regeringens kollektiva beslutsansvar är uppfyllda.

I en ny samhällsorganisation med en tydligare stat på regional nivå och en ny länsindelning med färre län skulle beredningen på tjänstemannanivå inom Regeringskansliet i större utsträckning än i dag kunna fungera tvärsektoriellt inom ett territoriellt perspektiv.

Men dessutom finns det för regeringen möjligheter att stärka det territoriella perspektivet genom att förändra den politiska organisationen, t.ex. enligt något av följande tre alternativ.

Alternativ 1: Den politiska organisationen i regeringen anpassas genom att en eller flera statssekreterare med tvärsektoriellt ansvar tillkommer med uppdrag som definieras i termer av breda block med flera politikområden. Tjänstemannaorganisationen på sakenhetsnivå förändras genom tillkomst av motsvarande tvärsektoriella enheter, vars beredningsuppdrag kan komma att korsa nuvarande departementsgränser.

I alternativ 1 skulle inte den formella relationen mellan regering och länsstyrelser förändras, även om den reella relationen blir annorlunda än i dag till följd av färre län/länsstyrelser med nya uppdrag som möjliggör att regeringen för dialog med varje länsstyrelse för sig.

Alternativ 2: Den politiska organisationen i regeringen anpassas genom att särskilda statssekreterare för respektive län tillkommer. Den nuvarande ordningen med landshövdingar ersätts med "länsstatssekreterare" inom en ny länsindelning med färre län. Myndighetschefer för de nya länsstyrelserna blir dagens länsråd.

Inte heller i alternativ 2 skulle den formella relationen mellan regering och länsstyrelse förändras, även om den reella relationen

blir annorlunda till följd av färre län/länsstyrelser med nya uppdrag som möjliggör att regeringen för dialog med varje länsstyrelse för sig.

Alternativ 3: I detta alternativ tillkommer länsvisa statssekreterare som samtidigt blir chefer för motsvarande nya länsstyrelse. Länsstyrelserna förs då in i Regeringskansliets organisation.

I alternativ 3 skulle konsekvensen bli att de regler som gäller för regeringens beslutsfattande också skulle gälla de beslut som länsstyrelserna fattar inom sina olika myndighetsuppdrag. Den delegering som följer av länsstyrelsernas status som fristående myndighet under regeringen skulle inte längre gälla. Samtidigt tillkommer krav på gemensam beredning inom Regeringskansliet. Att lyfta in länsstyrelserna i Regeringskansliets organisation skulle alltså kunna få betydande konsekvenser, inte minst vad gäller ärendevolymen på regeringsnivån.

Det finns dock inom dagens regeringsorganisation två situationer där vissa undantag medgivits vad gäller de generella reglerna för regeringens beslutsfattande. Regeringen har inom ramen för gällande regler delegerat särskilda ansvar till två departementschefer, nämligen när det gäller utrikesministerns ansvar för Utlandsmyndigheterna respektive när det gäller visst ansvar enligt aktiebolagsrätten som lagts på näringsministern. Det bör dock betonas att sådana undantag från de generella reglerna förutsätter en noggrann prövning utifrån regeringsformens bestämmelser.

PRIMÄRKOMMUNERNA

1 Primärkommunerna

1.1 Inledning

Enligt tilläggsdirektiven (dir. 2004:93) skall kommittén analysera och lämna förslag på vilka uppgifter som den kommunala nivån i sin helhet bör ansvara för. Kommittén skall bland annat analysera och bedöma om kommunal samverkan, också mellan kommuner och landsting, kan vara ett effektivt och lämpligt alternativ och komplement till förändringar av struktur och uppgiftsfördelning. Kommittén skall vidare utreda om det kan finnas behov av en differentiering av uppgifter och struktur mellan olika kommuner. Om kommittén utifrån sina analyser och bedömningar finner det motiverat skall den lämna övergripande förslag på förändringar av nuvarande kommunindelning. Kommittén skall också föreslå principer för relationen mellan staten och den kommunala nivån.

Denna del av sekretariatsrapporten fokuserar på primärkommunerna. Med utgångspunkt i direktiven formuleras det övergripande syftet i tre punkter.

- För det första skall genomgången beskriva kommunernas situation i dag, deras utmaningar och möjligheter.
- För det andra syftar genomgången till att dels beskriva och problematisera relationen mellan kommunsektorn och staten i stort, dels relationen inom kommunsektorn det vill säga mellan kommuner och landsting.
- För det tredje förs en diskussion om vilka principiella vägval som kan göras när det gäller de framtida förutsättningarna för kommunerna bland annat med utgångspunkt i statens styrning av kommunerna och den framtida relationen mellan kommunsektorn och staten i övrigt.

Grunderna för den primärkommunala sektorn och dess utgångspunkter när det gäller självstyrelse, vilka uppgifter som utförs med

mera redogörs inledningsvis för. Förutom att kortfattat söka beskriva hur kommunernas situation generellt ser ut i dag skall de minsta kommunernas förutsättningar beskrivas särskilt. Denna diskussion förs bland annat mot bakgrund av den rapport som Sveriges Kommuner och Landsting och Finansdepartementet tagit fram i ämnet.¹ Även andra underlag ligger till grund för beskrivningen. I avsnittet belyses även frågan om behoven av och möjligheterna med en differentierad uppgiftsfördelning mellan kommunerna. Vidare diskuteras frågor om för- och nackdelar med samverkan mellan kommuner som ett sätt lösa problem för mindre kommuner. Avslutningsvis under detta avsnitt skall också frågan om behovet av framtida kommunsammanslagningar beskrivas och problematiseras.

Därefter skall relationen mellan kommunsektorn och staten i stort diskuteras, dock med särskilt fokus på primärkommunerna. Såväl grunderna för dagens relation som idéer om åtgärder som skulle kunna leda till en mer välfungerande relation i framtiden presenteras. Olika former för statens styrning av kommunerna liksom frågor om uppföljning och utvärdering är centrala i rapporten. Finansieringsprincipen och rättighetslagstiftning tas också kortfattat upp. Vidare behandlas relationen inom den kommunala sektorn, det vill säga mellan primärkommuner och landsting. I detta sammanhang skall också frågan om eventuella framtida förändringar av uppgiftsfördelningen inom sektorn på några områden behandlas.

Avslutningsvis förs en diskussion om vilka vägval som kan göras inför det fortsatta utredningsarbetet.

¹ Sundström, B. och Tingvall, L. (Ansvarskommitténs skriftserie 2006) *Färre kommuner? – Om små kommuners problem och utmaningar*.

2 Så ser kommunerna ut

I detta avsnitt beskrivs kortfattat dagens kommunstruktur, kommunernas uppgifter samt det mönster av samverkan som finns kommuner emellan.

2.1 Basfakta

Sedan den 1 januari år 2003 finns det 290 kommuner. Skillnaderna mellan kommunerna är stor i många avseenden. Den minsta, Bjurholm har 2 600 invånare och den största Stockholm har 760 000. Ungefär hälften av kommunerna har färre än 15 000 invånare. Sundbyberg som är landets till ytan minsta kommun är 9 km² och Kiruna som är störst har en yta på 19 447 km².

Skillnaderna i skatteintäkter är också stora. I Danderyd som har högst skattekraft uppgick skattekraften till 174 procent av medelskattekraften år 2005, det motsvarade en beskattningsbar inkomst på närmare 267 000 kr per invånare. Den lägsta skattekraften hade Årjäng, knappt 79 procent av medelskattekraften vilket motsvarar 121 000 kronor per invånare.

Den beslutande församlingen i en kommun är kommunfullmäktige vars ledamöter väljs i de allmänna valen. Fullmäktige bestämmer själv hur många ledamöter som ska finnas men i kommunallagen finns lägsta antal angivet i förhållande till olika kommunstorlekar. Minsta antal är 31 för kommuner med 12 000 eller färre röstberättigade. I Stockholms kommunfullmäktige skall det vara minst 101 ledamöter. Sedan 1992 beslutar kommunerna i stort själva om nämndorganisationen under fullmäktigeförsamlingen. Enligt kommunallagen skall det dock finnas en kommunstyrelse, en valnämnd, en överförmyndarnämnd (eller en särskild överförmyndare), en krisledningsnämnd och förtroendevalda revisorer. Ledamöterna i kommunstyrelsen och nämnderna utses genom indirekta val av kommunfullmäktige. Nämnder som finns i många kommuner är

skolstyrelse eller utbildningsnämnd, socialnämnd, kulturnämnd, miljö- och hälsovårdsnämnd och en nämnd för byggnadsfrågor. Vanligt är också särskilda äldre- eller vård- och omsorgsnämnder. Ansvar för övergripande samhällsplaneringsfrågor ligger ofta på kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen har ansvar för att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och har en tung roll när det gäller de övergripande ekonomiska frågorna. Men kommunstyrelsen är inte överordnad de andra nämnderna. Under varje nämnd finns det vanligtvis en egen förvaltning med mycket varierat antal anställda. I en kommun med drygt 2 000 anställda kan barn- och ungdomsförvaltningen (förskole- och skolverksamhet) ha över 1 000 anställda och miljö- och hälsoskyddsförvaltningen ha runt tio anställda.

I tolv kommuner finns det också geografiskt indelade nämnder, stadsdels- eller kommundelsnämnder. I alla tre storstäderna finns det heltäckande stadsdelsnämnder. Ledamöterna i dessa är också indirekt valda.

42 000 kommunala politiker delar på drygt 66 000 uppdrag. Antalet uppdrag tenderar att minska och inför valet 2006 kan minst 1 500 uppdrag komma att försvinna.

I de minsta kommunerna finns det strax under eller en bit över 100 förtroendevalda. I en kommun med omkring 35 000 invånare är ett vanligt antal förtroendevalda cirka 200. Den alldeles övervägande delen av de förtroendevalda är fritidspolitiker. Arvoden för politiker utgör endast runt en procent av de kommunala utgifterna.

Under innevarande mandatperiod har knappt hundra kommuner borgerlig majoritet och drygt hundra har socialistisk. I ett tjugotal kommuner finns det en oklar majoritet med miljöpartiet i vågmästarroll. I de resterande sextio kommunerna är det också en oklar majoritet.

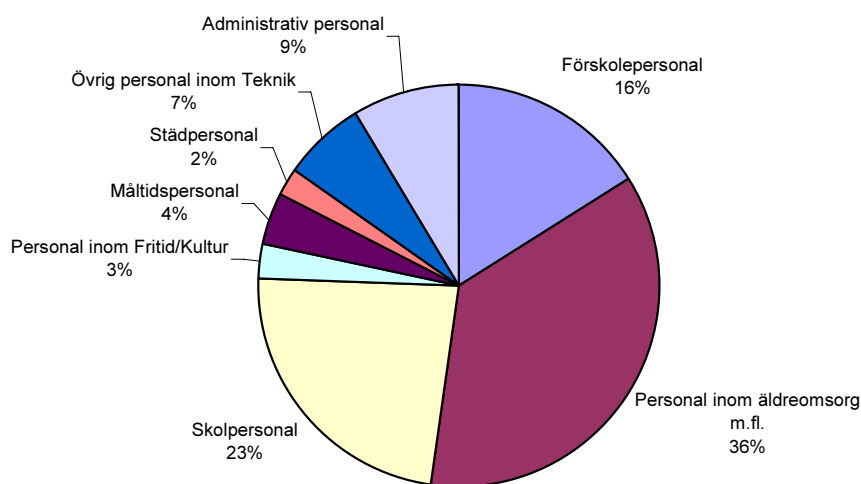
Kommunerna är tillsammans mycket stora arbetsgivare och sysselsätter drygt 20 procent av samtliga förvärvsarbetande i riket. I 279 av landets kommuner är *kommunen själv den största arbetsgivaren*. Den 1 november 2004 var antalet anställningar (månadsavlönade) 648 000 vilket utgjorde en viss minskning jämfört med året innan.¹ Av de anställda med månadslön var 90 procent tillsvidareanställda och den genomsnittliga sysselsättningsgraden var 86 procent. Det fanns vid samma tidpunkt 120 000 timavlönade av vilka flertalet hade en låg sysselsättningsgrad.

¹ Sveriges Kommuner och Landsting (2005) *Kommunal personal 2004*. Siffrorna inkluderar inte anställda i kommunala företag.

Antalet anställda per invånare skiljer sig mycket åt mellan olika kommuner. Genomsnittet för samtliga kommuner inklusive kommunalförbund är drygt 67 årsarbetare per 1 000 invånare. Minsta antal är 34 per 1 000 och högsta är 109 årsarbetare per 1 000 invånare. Förklaringar till den stora skillnaden står att finna både i strukturella faktorer (kommunstorlek, åldersstruktur hos befolkningen etcetera), i skilda politiska ambitioner och i olika hög effektivitet.

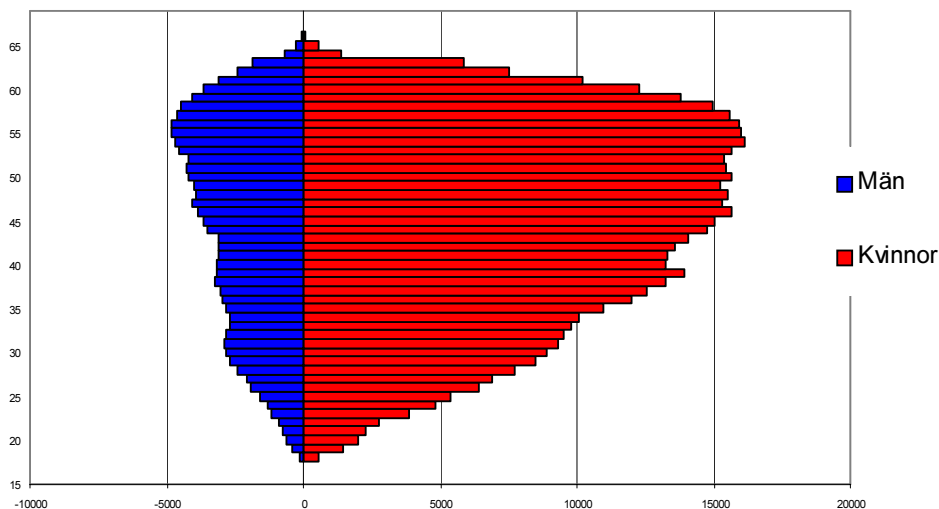
I Botkyrka kommun med sina dryga 75 000 invånare finns det ungefär 5 500 anställda, i Oskarshamn med drygt 26 000 invånare finns det drygt 2 600 och Vindelns kommun med 5 700 invånare har drygt 600 anställda.

Tre fjärdedelar av all personal finns inom förskolan, skolan och vård- och omsorgsverksamheten.



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting, Kommunal personal 2004

Medelåldern bland de kommunanställda är hög. Inom den närmaste tioårsperioden uppnår omkring 30 procent pensionsålder. Könsfördelningen för de anställda i kommunerna är mycket sned och dessutom återfinns kvinnor i vissa yrkesgrupper och män i helt andra.



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting, Kommunal personal 2004

I de kommunala bolagen fanns år 2004 drygt 44 000 anställda. Nästan hälften av dessa arbetar i företag verksamma inom fastighetsbranschen eller med el-, värme och vattenförsörjning.

2.2 De kommunala uppgifterna

Det stora flertalet kommunala verksamheter är åligganden enligt lag och olika speciallagar styr verksamheternas innehåll. Följande verksamheter är obligatoriska

- socialtjänstverksamhet,
- vård och omsorg av äldre och funktionshindrade,
- barnomsorg och förskoleverksamhet,

- grundskola,
- stadsplanering och byggande,
- hälso- och miljöskyddsverksamhet,
- renhållning och avfallshantering,
- räddningstjänst,
- vatten och avloppshantering,
- krisberedskap.

Enligt bestämmelser i kommunallagen får kommuner också ”ta hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller deras medlemmar”. Det finns variationer mellan kommunerna när det gäller frivilliga uppgifter men i stort sett har alla kommuner följande verksamheter:

- fritidsverksamhet,
- kulturverksamhet (där dock förekomsten av ett bibliotek i varje kommun är reglerat i lag),
- bostäder,
- energiförsörjning (vilket numera vissa har, andra inte),
- sysselsättning och näringslivsfrämjande verksamhet.

Kommunernas intäkter var år 2004 399 miljarder kronor. Intäkterna består till största delen av de egna skatteintäkterna, 69 procent. Avgifterna svarar för sju procent och därutöver finns en del andra intäkter. Sammantaget utgör den egna finansieringen 86 procent av verksamheternas kostnader. De resterande 14 procenten utgörs av statsbidrag.

Kommunernas samlade kostnader för verksamheterna uppgick år 2004 till 398 miljarder kronor.² Den övervägande delen av utgifterna utgörs av personalkostnader, dessa uppgår till nästan 60 procent. Fördelningen av kostnaderna mellan de olika verksamheterna är 20 procent till äldreomsorgen, 1 procent till omsorgerna om funktionshindrade, knappt 30 procent till skolverksamheten och 12 procent till förskolan. Individ- och familjeomsorgen inom socialtjänsten står för drygt 4 procent och försörjningsstödet för 2,5 procent (affärsverksamhet och övrigt står för de resterande 20 procenten av kostnaderna).

Kommunernas resurser har under senare år alltmer kommit att koncentreras till skola vård och omsorg. Mellan åren 1995 och 2002 ökade kostnaderna för sådan verksamhet som är reglerad i lag från

² Inkluderar inte de kommunala företagen.

86 till 91 procent. Tydligast var denna ökning under slutet av 1990-talet. Detta innebär att resurserna alltmer har kommit att koncentreras till verksamheter som tillhandahåller individuella tjänster och som riktar sig mot särskilda grupper såsom elever eller vårdtagare. Resurserna till verksamheter som inte har så specifika målgrupper, såsom infrastruktur eller verksamhet inom kultur och fritidsområdena har utvecklats mer blygsamt.

Verksamheternas skilda karaktärer men också den statliga styrningen med sina sektorspecifika drag har lett fram till att kommunerna själva har en tydlig sektoruppdelning av sin verksamhet. Ett antal kommuner har under senare år, för att komma åt skenande budgetunderskott men också för att motverka den egna sektoriserings negativa effekter, prövat ny organisation. Facknämnder läggs ned och ansvaret läggs samlat på kommunstyrelsen som på detta sätt förutsätts kunna ta ett bättre helhetsgrepp.

De kommunala företagen

En kommun får efter beslut av kommunfullmäktige lämna över skötseln av sina angelägenheter till ett bolag eller annan form av företag. Det gäller sådana uppgifter för vilka handhavandet inte är reglerat. Uppgifterna kan inte, med något enstaka undantag, innefatta myndighetsutövning. År 2004 fanns det 1 400 kommunägda företag med en sammantagen omsättning på 133 miljarder kronor.³ Det är 278 kommuner som har minst ett helägt företag. Jämfört med kommunerna själva gör bolagen bättre resultat och deras tillgångar är betydligt större än kommunernas. Att tillgångarna är större beror på att det handlar om stora materiella anläggningstillgångar. De mest omfattande verksamheterna är fastighets- och uthyrningsverksamhet, el- värme- och vattenförsörjning samt, på tredje plats, kommunikation och transport.

De kommunala bostadsbolagen utgör en dominerande del i gruppen fastighets- och uthyrningsverksamhet. Bostadsbolag finns i alla kommuner förutom i knappt tio. Omsättningen år 2003 var cirka 46 miljarder kronor. De kommunala hamnarna är ett femtiotal och är, med undantag för en privatägd, alla de större hamnarna som finns i landet.

³ Källa SCB, www.scb.se Kommunägda företag.

2.3 Den kommunala intressebevakningen

Inom den kommunala sektorn finns starka sammanslutningar som bedriver intressebevakning bland annat utifrån ett självstyrelseperspektiv. Alla bygger på frivilligt medlemskap och kan inte träffa för sina medlemmar bindande överenskommelser med till exempel staten. Ett undantag är de organisationer som företräder medlemmarna i arbetsgivarfrågor, dessa träffar bindande överenskommelser med sina fackliga motparter.

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet samverkar sedan början av 2005 under namnet Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, och har en gemensam kansliorganisation. I början av 2007 kommer även de politiska organisationerna att slås samman. Medlemskap är öppet för kommuner, landsting och regioner. Den nya organisationen är, liksom de bägge hittillsvarande förbunden, en civilrättslig sammanslutning och medlemskapet är frivilligt. Medlemmar är alla 290 kommuner, de 18 landstingen och Västra Götalandsregionen och Region Skåne. Förbundets övergripande uppgifter blir att bedriva intressebevakning för medlemmarnas räkning, att vara arbetsgivarorganisation, att erbjuda service och stöd för verksamhetsutveckling samt att vara en arena för dialog mellan medlemmarna och med omvärlden. Förbundet kan inte träffa bindande avtal å sina medlemmars vägnar annat än när det gäller kollektivavtal med arbetstagarorganisationer som har medlemmar anställda i kommuner, landsting eller regioner.

SMÅKOM är ett nätverk för de mindre kommunerna. Det består av ungefär 100 kommuner med runt 11 000 eller färre invånare. Uppgiften är att hävda medlemmarnas intressen framför allt mot riksdagen, regeringen och de centrala myndigheterna men också i relation till de största kommunerna.

Det finns två arbetsgivarorganisationer för kommunala bolag, kommunalförbund och andra organisationer som bedriver kommunal verksamhet eller verksamheter med nära anknytning till kommuner. Det ena är Pacta som står nära Sveriges Kommuner och Landsting och som tecknar kollektivavtal som knyter an till de avtal som gäller för den kommunala verksamheten i förvaltningsform. Här finns drygt 250 medlemmar till exempel kommunalförbund för räddningstjänst och för gymnasieskola samt kommunaltekniska bolag.

Den andra arbetsgivarorganisationen, KFS, är inriktad på de kommunala företagen och har cirka 550 medlemmar. Energiföretagen utgör den största medlemsgruppen.

Vid sidan av Sveriges Kommuner och Landsting finns några organisationer som på branschbasis intressebevakar samt ger service till olika typer av kommunala bolag, såsom trafikbolagen, bostadsbolagen och hamnarna.

2.4 Samverkansmönstret

2.4.1 Reglering av samverkan mellan kommuner

Under senare år har lagstiftningen ändrats på flera områden för att underlätta och främja samverkan kommuner emellan samt mellan kommuner och landsting. Det finns flera möjliga samverkansformer.

Kommunalförbund är en egen juridisk person och utgör en egen myndighet. Bestämmelserna finns i kommunallagen. Det bildas av två eller flera kommuner/landsting. Sådan samverkan kan användas för praktiskt taget vilken kommunal uppgift som helst. Förbundet övertar alla befogenheter och skyldigheter för den verksamhet det ska bedriva från medlemskommunerna. Medlemmarnas inflytande garanteras genom att var och en ska vara representerad i det beslutande organet, förbundsfullmäktige eller förbundsdirektionen. Invånarna kan anföra besvär på samma sätt som över en kommuns motsvarande beslut. En uppgift för ett kommunalförbund behöver numera inte vara gemensam för alla medlemmarna, en kommun kan överlåta uppgifter som en annan inte överlåter.

Det finns två olika former för *gemensam nämnd*. Den ena formen regleras i kommunallagen och den andra i en särskild lag. En gemensam nämnd av det först nämnda slaget kan sköta uppgifter som är gemensamma för de samverkande kommunerna. Den får (med enstaka undantag) fullgöra samtliga kommunala uppgifter, inklusive myndighetsutövning, utom inom vård- och omsorgsrådet. En gemensam nämnd inrättas i någon av de samverkande kommunerna och ingår i denna kommuns organisation. Nämndens befogenheter skall anges i en överenskommelse mellan kommunerna där bland annat finansieringen skall framgå. Nämnden måste ha samma ansvarsområde för de samverkande kommunerna. Detta innebär att kommunernas egna nämndorganisationer måste vara

uppbyggda efter liknande principer för att denna form ska kunna användas.

Gemensam nämnd inom vård- och omsorgsområdet regleras i en särskild lag.⁴ Den ger möjlighet för ett landsting och en eller flera kommuner inom landstinget att samverka. Kravet på att samverkan ska gälla samma uppgifter finns inte här. Istället får samverkan avse vissa angivna områden som landstingen och kommunerna var för sig har ansvar för. Vilka landstinguppgifter som får skötas av en gemensam nämnd liksom vilka kommunala uppgifter som kan ingå anges särskilt. I övrigt gäller de bestämmelser som finns i kommunallagen för gemensam nämnd.

För bägge slagen av gemensam nämnd gäller att de kan delegera till en anställd i någon av kommunerna/landstinget att besluta på nämndens vägnar. En gemensam nämnd innebär inte att en ny juridisk person har tillskapats, vilket utgör en väsentlig skillnad i förhållande till vad som gäller för kommunalförbund. Ledamöter och ersättare i en gemensam nämnd väljs från och av de samverkande kommunerna/landstinget.

Kommuner kan också samverka genom *företag*.⁵ Den vanligaste formen är aktiebolag. Bestämmelser finns i kommunallagen. För att man till bolaget ska kunna överlämna myndighetsutövning krävs särskilt lagstöd.⁶ Kommunerna ska i bolagsordning se till att ägar-kommunerna får rätt att yttra sig över större principiella beslut (de flesta kommunala bolag ägs dock av endast en kommun). Ledamöterna i ett bolags styrelse ska agera utifrån bolagets bästa, vilket innebär en relativt självständig ställning i förhållande till ägarna.

Samverkan kan vidare ske genom *avtal* mellan två eller flera kommuner. För denna form finns inga särskilda regler. En kommun kan inte teckna ett avtal om att ta över uppgifter från en annan kommun utan det måste finnas ett ömsesidigt kommunalt intresse av samarbetet. Möjligheterna att sluta samverkansavtal är störst inom de frivilliga verksamheterna, eftersom det bland annat, finns begränsningar i rätten att överlåta myndighetsutövning.

En kommun kan inte sälja tjänster till en annan kommun, det medger inte den kommunala kompetensen. Här finns dock en inte alldeles tydlig gränsdragning i förhållande till en situation när tjänsteköp kan anses vara tillåtet, nämligen när det kan anses utgöra en naturlig del av ett samverkansavtal som gynnar båda parter.

⁴ Lagen (2003:192) om gemensam nämnd inom vård och omsorgsområdet.

⁵ KL 3 kap. 16 §.

⁶ I lag (1978:24) om parkeringsövervakning finns sådant stöd.

I ett antal av speciallagarna finns lagstöd för samverkan och i några fall en direkt bestämmelse som anbefaller samverkan. Det finns till exempel lagstöd för att komma överens med en annan kommun om att denna ska ordna särskoleverksamhet för de egna eleverna. Även socialtjänstlagen öppnar möjlighet för en kommun att sluta avtal med en annan om att utföra vissa uppgifter. I lagen om skydd mot olyckor finns en skyldighet för kommuner att ta tillvara möjligheterna att utnyttja varandras resurser. En kommun kan träffa avtal med en annan om att vissa eller alla uppgifter inom räddningstjänsten ska fullgöras av en annan kommun. Miljöbalken ger möjlighet för en kommun att träffa avtal med en annan kommun om att denna ska sköta tillsynsuppgifter. Här finns också vissa möjligheter för en kommun att delegera beslutanderätt till anställd i annan kommun.

Genom lagen om finansiell samordning på rehabiliteringsområdet⁷ kan ett *samordningsförbund* bildas mellan en eller flera kommuner, landstinget, Försäkringskassan och länsarbetsnämnden. Alla fyra aktörerna måste ingå i ett samordningsförbund som skall ha en politiskt tillsatt styrelse. Den finansiella samordningen innebär att parterna disponerar och beslutar om en gemensam budget. Skälet till bestämmelserna är det i dag splittrade ansvaret för rehabilitering och målgruppen för verksamheten är de medborgare som har ett behov av samordnade insatser från flera av de offentliga aktörerna för sin rehabilitering och återgång till arbetsmarknaden.

2.4.2 Förekomst av samverkan mellan kommuner

Samverkan kommuner emellan är i dag mycket vanlig och förekommer i alla de ovan beskrivna formerna samt mellan praktiskt taget alla kommuner, såväl stora som små. Samverkan kommuner emellan är en gammal företeelse. I den utredning som föregick den så kallade storkommunreformen 1952 fanns den stora förekomsten av interkommunal samverkan med som ett av argumenten för reformen. Även Indelningssakunniga redovisar i sitt betänkande 1961 förekomsten av samarbete.⁸ Där konstaterades också att behovet av samverkan ytterligare skulle komma att öka.

Någon heltäckande bild av samverkan primärkommuner emellan eller mellan primärkommuner och landsting finns inte. Svenska

⁷ Lag (2003:1210) om finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet.

⁸ SOU 1961:9 *Principer för en ny kommunindelning*.

Kommunförbundet och Landstingsförbundet har genomfört några kartläggningar redovisade i rapporter och har också byggt upp en statistikdatabas.⁹ Dessa ger bra översiktliga bilder men ingen exakt lägesredovisning. Bland annat beror detta på att mönstret för samverkan kontinuerligt ändras. Det är således inte möjligt att ge ens en övergripande bild av all samverkan. När det gäller de mest formaliserade formerna för samverkan, kommunalförbund och gemensamma nämnder finns uppgifter genom Statistiska centralbyrån, SCB. Det finns 34 kommunalförbund för räddningstjänst och 14 för utbildningsfrågor. För kommunal teknik av olika slag såsom avfallshantering, vattenverk och avloppsverk finns åtta förbund. Ett par av dessa, i Stockholms län, har ett stort antal medlemskommuner. Ett par kommunalförbund för gemensam inköpshantering finns också. Det finns åtta kommunalförbund inom vårdområdet, för vård och boende, färdtjänst och hjälpmedel. Det finns tre gemensamma nämnder för räddningstjänst, åtta för olika utbildningsverksamheter, tre för kommunal teknik och fyra för bygg- och miljöfrågor.

Ofta är ekonomiska svårigheter en stark drivkraft bakom att kommuner börjar samverka. Samverkan bedöms kunna möjliggöra stordriftsfördelar. När det gäller de kostnadsmässigt tunga verksamheterna såsom skola, barnomsorg och många delar av vård- och omsorgsverksamheten är det dock svårt att finna former som kan ge just stordriftsfördelar. Verksamheterna är till sin natur sådana att de måste bedrivas på den plats eller i den kommunal del där brukarna bor.

Att trygga personal- och kompetensförsörjningen är en annan drivkraft. Det kan ske genom att man delar på specialisttjänster inom sådana områden där man inte själv har tillräckligt med uppgifter för att kunna ordna en heltidsbefattning.

Modernisering av administrationen genom nya IT-lösningar är också en drivkraft. Investeringskostnaderna både i form av pengar och nedlagt arbete är här höga varför samverkan lönar sig åtminstone i ett upphandlingsskede.

Regional utveckling är ett viktigt område för samverkan sedan länge. Denna samverkan har inte som målsättning att sänka kostnader eller direkt utveckla egna verksamheter utan syftar till att bidra till ekonomisk tillväxt i regionen vilket indirekt förväntas komma kommunen och dess invånare tillgodo.

⁹ Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet (2002) *Interkommunal samverkan* och (2003) *Kommun- och landstingssamarbete*.

Sveriges Kommuner och Landsting genomförde under år 2005 en fördjupad studie kring samverkan.¹⁰ Till grund för studien ligger bland annat mer ingående kontakter med några små kommuners kommunstyrelseordförande och kommunchef. Rapporten bekräftar bilden av att mer formell samverkan är mindre förekommande när det gäller välfärdstjänster. När det gäller förskola, grundskola och det allra mesta av vård- och omsorgsverksamheten har dessa så pass lokal karaktär att man inte bedömer att det finns några vinster, skalfördelar, att göra genom samverkan. Vissa former av korttidsvård liksom befattning som medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS) är exempel på vård- och omsorgsuppgifter där samverkan förekommer. Inte heller individ- och familjeomsorgen i stort lämpar sig för samverkan, men även inom detta område finns undantag i form av till exempel familjerättsverksamhet. De ovan nämnda områdena omfattar cirka 75 procent av en genomsnittlig kommuns budget. Gymnasieskolan, vuxenutbildningen och svenska för invandrare är områden där samverkan däremot är frekvent, dessa omfattar cirka 13 procent av en kommuns budget. Områden där det finns tydliga skalfördelar av samverkan är miljöverksamhet, tillsyn, plan- och byggområdet samt kommunal teknik. Inom dessa förekommer också mycket samverkan och ett motiv är att det då finns möjlighet att rekrytera personal med behövlig kompetens och att det går att skapa de specialistfunktioner som blir allt mer nödvändiga. Man bedömer inte att samverkan inom något område leder till att ekonomiska resurser kan frigöras för att föras över till annan verksamhet. De överskott som eventuellt uppstår behöver återföras till verksamheten för att höja kompetensen.

I rapporten finns en diskussion kring vilka förutsättningar som måste vara för handen för att samverkan ska kunna växa fram och bli stabil. Man konstaterar att tillit är en grundläggande förutsättning och att det kan ta lång tid att bygga upp sådan. Tilliten uppstår ofta genom att mycket lösa nätverkskonstellationer skapas, oftast för erfarenhetsutbyte och kunskapsuppbyggnad. Om nätverkssamverkan så småningom övergår i en fastare form till exempel kommunalförbund eller avtalssamverkan uppstår en ny situation. Kommunfullmäktiges möjlighet att prioritera mellan olika behov och intressen minskar ju fler verksamheter som genomförs i samverkan med andra kommuner eller med landstinget.

¹⁰ Sveriges Kommuner och Landsting (2005) *Samverkan pågår, möjligheter och begränsningar*.

Centrum för kommunstrategiska studier vid Linköpings universitet har efter önskemål från kommittén genomfört en heltäckande studie av hur kommunerna i Östergötland samverkar.¹¹ I karläggningen ingår också några kommuner som inte ligger i Östergötlands län. Sammantaget ingår 17 kommuner. Man redovisar alla slag av samverkan som förekommer, från nätverksbaserat kunskapsutbyte till reglerade former såsom gemensam nämnd. De löst reglerade samverkansformerna är absolut vanligast. Totalt rapporteras 274 samverksaktiviteter. Boxholms kommun och Ydre kommun som är de två minsta kommunerna rapporterar 118 respektive 123 samverkansaktiviteter. Även de stora kommunerna Linköping och Norrköping deltar i många samverkanskonstellationer. Antalet samverkansaktiviteter är, för alla kommunerna i Östergötland, något under eller något över 100. Det finns således inget i mönstret som tyder på att samverkan är mer frekvent för någon viss typ av kommuner.

Under åren 2002–2004 fanns ett särskilt statsbidrag för att främja samverkan mellan kommuner och landsting med vikande befolkningsunderlag. Syftet var att främja åtgärder som skulle underlätta nödvändiga omställningar eller skapa förutsättningar för en bättre utveckling. 125 miljoner kronor delades ut till 200 projekt. Statskontorets uppföljning¹² visar att de flesta projekten resulterade i samverkan av mindre genomgripande karaktär. Få projekt var inriktade på större omprövningar av hur kommuner trots befolkningsminskningar ska kunna klara sitt åtagande framöver. Några av projekten studerades mer ingående. Det visade sig då att de flesta av dessa var initierade av tjänstemän och att förankring hos den politiska nivån skedde först efter att de olika parterna tagit fram en idé. Ett ofta förekommande syfte var att höja organisationernas kvalitet och kompetens. Ett annat var att rusta sig för alltmer krävande uppgifter framöver, framför allt inom miljö- och avfallsområdet. Den fortsättning som blev av projekten förefaller ofta vara i form av nätverk, mer sällan i form av kommunalförbund eller gemensam nämnd.

I Statskontorets slutsatser kring denna satsning konstaterar man att flera av projekten som fick bidrag var sådana att de sannolikt skulle ha genomförts ändå. Vidare konstaterar man att bidragens utformning inte svarade upp mot det övergripande syftet. Man be-

¹¹ Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet (CKS Rapport 2005:4) *Kommunala samverkansmönster*.

¹² Statskontoret 2005:23 *Statsbidrag till kommunala samverkansprojekt*.

dömer att statsbidrag till samverkansprojekt bör stanna vid en engångssatsning. Dessutom ger man uttryck för uppfattningen att samverkan mellan kommuner främst är en fråga för kommunerna själva. Den ryms i deras ansvar för att utforma verksamheten på ett effektivt och rationellt sätt.

Annars är studier av drivkrafter bakom samverkan utifrån ett statligt perspektiv ovanliga. De flesta studier tar sin utgångspunkt i den lokala nivån och statens roll som pådrivande aktör lyfts inte fram så ofta. Frågan om statens roll när det gäller behovet av och formerna för samverkan kommuner emellan återkommer vi till nedan.

2.4.3 Samverkan mellan kommuner och landsting

En statlig utredning tillsattes 1999 med uppdrag att lämna förslag på lösningar som förbättrar samverkan mellan landstingens och kommunernas hälso- och sjukvård, och även omsorg.¹³ En mängd statliga utredningar har pekat på behovet av samverkan mellan de båda huvudmännen. Redan på 1970-talet påtalade Socialutredningen ett antal svårigheter för samverkan, som kopplades till strukturella hinder såsom splittrat huvudmannaskap, olika lagstiftning och olika arbetssätt för berörda organisationer.

Samverkansbehovet har även påtalats av Barnpsykiatrikommittén,¹⁴ som föreslog att kommuner och landsting skulle erbjudas ytterligare frihet att fördela uppgifter mellan huvudmännen. Uppföljningen av Ädelreformen pekar likaså på fortsatta behov av förbättrad samverkan, bland annat på grund av delat ansvar för hem-sjukvård, rehabilitering och hjälpmedel.

Samverkansutredningen utgår från att bristfällig samverkan kan ge svåra konsekvenser för människor med sammansatta, långvariga och svåra sjukdomstillstånd eller problemsituationer. Det finns en mängd exempel på fungerande samverkan och det finns inte "några egentliga organisatoriska eller lagstiftningsmässiga hinder för samverkan".¹⁵ Däremot finns det omständigheter som försvårar samverkan. Utredningen övervägde därför möjligheten att införa en lotsfunktion med samordningsansvar för den enskilde, men valde

¹³ SOU 2000:114 *Samverkan. Om gemensamma nämnder på vård- och omsorgsområdet, m.m.*

¹⁴ SOU 1998:31 *Det gäller livet – Stöd och vård till barn och ungdomar med psykiska problem.*

¹⁵ SOU 2000:114 *Samverkan. Om gemensamma nämnder på vård- och omsorgsområdet m.m.*

att inte föreslå någon lagstiftning på detta område. Huvudmännen ansågs kunna tillskapa denna funktion ändå.

Man lade däremot förslaget om en särskild lag om gemensam nämnd inom vård- och omsorgsområdet. Det finns i dag bara en handfull sådana nämnder. Sätters kommun och Landstinget Dalarna har en gemensam nämnd för bland annat psykiatri, hemrehabilitering, hemsjukvård och äldre- och handikappomsorg. Jämtlands läns landsting och Strömsunds kommun har en nämnd för närvård.

Norrtälje kommun och Stockholms läns landsting inrättade en gemensam nämnd den 1 januari 2006. Samverkan, som omfattar hälso- och sjukvården och omsorgen, ska pågå till 2010, då ett nytt ställningstagande ska ske. Några ur kommunalt perspektiv tunga verksamheter ligger på den nya nämnden som bland annat har ansvar för följande; Norrtälje sjukhus, vårdcentraler, kommunens äldreomsorg, socialpsykiatri, ungdomsmottagning och delar av skolhälsovården, barna- och mödravårdscentraler och beroendevård. Ingående verksamheter har, under den gemensamma nämnden, samlats i ett gemensamt vårdbolag. Bolaget har ett stort antal anställda, ca 2 500, vilket är mer än vad kommunen nu själv är arbetsgivare för. Intresset bland landets kommuner och landsting i sin helhet har dock varit begränsat för att samordna resurserna mellan landsting och kommun i en gemensam nämnd.

3 Självstyrelse och demokrati

I detta avsnitt förs dels en diskussion kring olika värden av kommunal självstyrelse. Vi redovisar också den rådande uppfattningen om självstyrelsens legala ställning. Dessutom tar vi upp några demokratiaspekter på denna del av kommitténs uppdrag.

3.1 Självstyrelsetraditionen

Dagens reglering av självstyrelsen

Kommunal självstyrelse är en av grundvalarna i det svenska styrelseskicket. Samtidigt som vi har en stark enhetsstatstradition har vi en, i jämförelse med andra länder, stark kommunal självstyrelse. Enligt det traditionella synsättet i vårt land utgår all offentlig maktutövning från den centrala politiska nivån och de befogenheter kommunerna har bygger på delegering.

Bestämmelser om kommunal självstyrelse finns i regeringsformen och i kommunallagen. I regeringsformens 1 kap. 1 § står det:

All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse. Den offentliga makten utövas under lagarna.

Vidare tydliggörs det i regeringsformens 1 kap. 7 § att besluten i kommunerna fattas av valda församlingar och att de har beskattningsrätt. I regeringsformens 8 kap. 5 § klargörs också att kommunernas indelning, verksamhet och beskattning bestäms i och styrs av lagar.

I kommunallagens 1 kap. 1 § nämns också självstyrelse:

Sverige är indelat i kommuner och landsting. Dessa sköter på demokratis och den kommunala självstyrelsens grund de angelägenheter som anges i denna lag eller i särskilda föreskrifter.

I lagstiftningen finns ingen tydlig definition av innebörden i begreppet kommunal självstyrelse. En relativt modern beskrivning av vad självstyrelsen anses innebära kan dock hämtas från kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd¹:

Den kommunala självstyrelsen är en grundläggande och allomfattande princip för relationen mellan stat och kommun. Den säger att kommunen respektive landstinget själv ska styra, dvs. besluta inom sitt område beträffande de kommunala angelägenheterna. Vilka dessa angelägenheter är bestäms genom lag. Några av dem är specialreglerade i särskild lag och här föreligger i allmänhet skyldighet för kommunen eller landstinget att ombesörja dem. En förutsättning för den kommunala självstyrelsen är den kommunala beskattningsrätten.

Det finns även en grund för den kommunala självstyrelsen vilken utgår från en internationell konvention. Europarådet är en mellanstatlig organisation med 46 medlemsländer, vars uppgifter är att stärka demokrati och mänskliga rättigheter. Europakonventionen om kommunal självstyrelse ratificerades av Sverige år 1989. Konventionen innehåller ett tiotal artiklar som lägger fast vissa grundläggande principer för statens förhållande till kommunerna. Den kommunala självstyrelsens rättsliga reglering, den administrativa strukturen, den statliga tillsynen och frågan om kommunernas ekonomiska resurser är sådant som berörs. Under år 2005 antog Europarådet en rapport om konventionens efterlevnad i Sverige. I avsnittet med rekommendationer konstaterar rådet att den svenska lagstiftningen, traditionen och praxisen vad gäller kommunal självstyrelse i huvudsak är förenliga med konventionens anda och bestämmelser. Samtidigt riktar rådet uppmärksamhet på ett antal frågor där man hyser farhågor kring genomförandet av konventionens bestämmelser i Sverige och lämnar därför ett antal rekommendationer.

Det finns i historieforskningen olika sätt att se på den kommunala självstyrelsens rötter. Ett sätt är att hävda att den har sitt ursprung i de självägande böndernas makt över sina egna lokala angelägenheter, vilken fanns redan på 1500-talet. Ett annat sätt att tolka historien är att samhällsorganisationen växte fram ur att kun-

¹ SOU 1961:129 *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen*.

gamakten, kyrkan och aristokratin tävlade om att organisera och beskatta lokalsamhället.

Den kommunala självstyrelsen motiverades tidigt av en strävan efter autonomi från statsförvaltningen. Ett annat motiv ansågs vara att den bidrog till att fostra folket till goda medborgare. Vidare ansågs det att självstyrelsen i form av lokal förvaltning var ett smidigt och billigt sätt, bättre än att utvidga den centrala statsförvaltningen. Under mitten av 1800-talet tillkom associationstanken, det vill säga ett sätt att se på kommuner som en form av permanent föreningsverksamhet för invånarna.

Självstyrelsens värden

De två tyngsta värden som i dag anses förknippade med den kommunala självstyrelsen är *demokrativärden* och *effektivitetsvärden*. De demokratiska värdena består i att många människor genom att delta i genomförandet av offentliga uppgifter skolas i det demokratiska systemet. Medborgarna blir delaktiga och därmed medansvariga i den demokratiska processen. Den lokala demokratiska nivån utgör också en viktig rekryteringsbas för rikspolitiska uppdrag. Folkviljans förverkligande lyfts numera också fram som ett allt viktigare skäl. Genom att fördela uppgifter på flera samhällsnivåer är det tänkt att ett optimalt förverkligande av folkviljan ska uppnås. Självstyrelse innebär att beslutsfattande sker nära medborgarna och med deras medverkan. Legitimiteten för hela det politiska systemet anses bli stärkt av att medborgarna ges möjlighet till lokalt och regionalt inflytande över verksamheten och till ansvarsutkrävande.

Dagens samhälle präglas av många heterogena intressen. Med en territoriell indelning i mindre enheter uppstår en sorts basal intressegemenskap och de trots allt många motstående intressen som alltid finns antas bli lättare att hantera.

För att de demokratiska värdena som ligger i självstyrelse ska kunna förverkligas är det viktigt att medborgarna känner att de vill och kan engagera sig i det lokala beslutsfattandet. Kontakten med och det relativt sett korta avståndet till de lokala politikerna har betydelse. Vi konstaterar i ett tidigare avsnitt att antalet förtroendeuppdrag förefaller att minska. Det finns också tendenser till att partier har svårt att rekrytera kandidater till uppdrag. Förklaringarna till denna utveckling är säkerligen av flera olika slag. Det kan dock inte uteslutas att relationen mellan staten och kommunsek-

torn, de kommunala uppgifternas och den statliga styrningens utformning spelar roll. Kommitténs uppdrag är inte primärt att sätta fokus på demokratifrågor. De förslag kommittén lägger kring uppgifts- och ansvarsfördelning kommer dock att påverka den lokala demokratins förutsättningar. En grundläggande fråga att ställa och besvara är vad slags autonomi den lokala demokratiska nivån minimalt kräver i förhållande till staten för att kunna utveckla en egen politisk legitimitet, för att kunna behålla sin mening som demokratisk arena.

Det andra värdet som är förknippat med kommunal självstyrelse är effektivitet. En decentraliserad förvaltning anses i många fall vara både enklare och billigare än motsvarande central. Sverige är stort och förutsättningarna i olika delar av landet skiftar påtagligt. Demografin, geografin, arbetsmarknadens utseende och den lokala "kulturen" varierar starkt mellan olika landsändar. Den lokala självstyrelsen ger förutsättningar för flexibilitet och anpassningsförmåga. Den ger möjlighet att tillhandahålla tjänster och fördela resurser utifrån invånarnas existerande och över tid varierande behov. De prioriteringar mellan olika behov som är och kommer att vara nödvändiga på grund av knappa ekonomiska resurser är inte lätta för de lokalt förtroendevalda att göra. Men det finns en stark föreställning om att det på lokal nivå med den lokala kunskapen ändå blir bättre prioriteringar än om de skulle ha gjorts på en annan nivå. Fel prioriteringar kan lättare rättas till i ett mindre system än i ett större.

En annan fördel med lokal självstyrelse är att man utnyttjar möjligheter till mångfald. Genom att olika kommuner väljer att lösa likartade problem på litet olika sätt kan en kommun fungera som en "experimentverkstad" på ett visst område. Andra kan sedan lära sig eller ta efter om lösningen fungerar bra. På ett annat område är det en annan kommun som prövar nya former för verksamhetsutveckling. På så sätt kan sektorn förnyas utan att en och samma aktör tar hela ansvaret för förnyelsen. Moderna tankar om benchmarking kan få sin tillämpning och sektorn får ett inbyggt lärande som bygger på spridande av såväl initiativkraft som risktagande. Med andra ord kan man säga att ett system som bygger på att utveckling sker lokalt och spritt över landet ger goda förutsättningar för att skapa *utvecklingskraft* i samhällsorganisationen. För att denna utvecklingskraft skall kunna uppstå förutsätts det dock att det kommunala rörelseutrymmet är så pass stort att olika lösningar verkligen kan prövas. Det förutsätter också att det finns system för in-

formationsförsörjning vilka möjliggör att erfarenheter och nya kunskaper kan spridas.

Även i sådana fall när det inte finns någon större lokal variation i behoven kan det vara motiverat med en decentralisering till kommunal nivå. Ett argument är att vissa verksamheter är sådana att de behöver samordnas med andra verksamheter för att en insats ska få önskat resultat.

Att förlägga tunga välfärdsuppgifter till den kommunala nivån och att därvid tillåta ett relativt stort mått av lokala avvägningar kan betraktas som en strategi för ett effektivt sätt att hushålla med knappa offentliga resurser. Om en verksamhet är omgärdad av många detaljerade regler minskar normalt utrymmet för att dra ned på insatta resurser inom detta område till förmån för ett annat viktigt verksamhetsområde. Att lokala förtroendevalda har verksamhets- och budgetansvar för tunga uppgifter leder till att kostnadspress och effektiviseringssträvanden finns jämt fördelade över landet, på många platser. Ett exempel på denna strategis tillämpning fanns sannolikt vid den så kallade kommunaliseringen av skolan i början på 1990-talet. Genom att, inför ett för nationen konstaterat problematiskt ekonomiskt läge, genomföra en reform kunde den nödvändiga kostnadspressen sättas in på många håll. Om besluten om till exempel omfattningen av de specialdestinerade statsbidragen hade legat kvar på central nivå hade en motsvarande kostnads-sänkning sannolikt inte gått att genomföra.

Självstyrelse i förhållande till nationell politik

Relationen mellan kommunal självstyrelse och nationell politik kommer i dag ofta upp i debatten. I samband med kommunblocksreformen år 1974 gjordes också en större grundlagsreform. De bägge reformerna trädde i kraft samtidigt. I förarbetena till grundlagspropositionen illustreras hur man då såg på relationen mellan självstyrelse och nationell politik:

I vårt land präglas förhållandet mellan kommunerna och statsmakterna och därmed den kommunala självstyrelsen av en helhetssyn. Generellt gäller sålunda att staten och kommunerna samverkar på skilda områden och i olika former för att uppnå gemensamma mål. Utgår man från detta synsätt, är det varken lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelsessektor. Arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat

och kommun måste i stället i ganska vid omfattning kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen.²

Normeringen av självstyrelse kan ta sig uttryck i två olika former, antingen genom procedurangivelser eller genom angivande av innehållet i självstyrelsen. Dagens reglering av den kommunala självstyrelsen kommer till uttryck i RF framför allt i 8 kap. 5 §. Den är av procedurkaraktär och innehåller ingen uppräkningslista av vad som ska handhas av kommuner och anger inte vilken frihetsgrad som gäller utan det anges att kommunernas befogenheter och åligganden ska meddelas genom lag.³

Det finns debattörer och forskare som inte anser att dagens reglering av självstyrelsen är tillräcklig. De menar att en mer preciserad och uppräknande beskrivning är nödvändig för att värna självstyrelsen och dess grundläggande värden.

Andra ser en fara i en sådan reglering. De hävdar att en grundlagskonstruktion med en mer uppräknande beskrivning av innehållet i självstyrelsen inte skulle ge riksdagen möjlighet att allteftersom förändra ansvarsfördelningen. De ständiga samhällsförändringarna skulle inte tillräckligt snabbt kunna tillåtas påverka rollfördelningen mellan staten och kommunerna. I stället för en grundlagsfäst kompetenscatalog bör frågor om stat-kommunrelationen tvärtom vara föremål för en kontinuerlig diskussion. Efter som man inte kan förutsäga framtiden bör man inte heller lägga fast spelregler för ansvarsfördelningen i grundlagen.

Förespråkarna för den nuvarande formen av reglering menar att många av de välfärdsreformer som genomförts sannolikt inte kommit till stånd om det hade funnits en mer fixerad ordning. Den omfattande decentraliseringen till och avreglering av kommunala verksamheter som genomfördes under 1980- och 1990-talen skulle knappast ha kunnat genomföras utan att de först hade blivit föremål för grundlagsändring. Det ingår i den svenska traditionen att man "förhandlar" allteftersom kring vad som ska vara självstyrelsefrågor, kommunala frågor, och hur hög grad av självstyrelse som ska knytas till dessa.

² Regeringens proposition 1973:90 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning*.

³ RF 8:5 Grunderna för riket indelning i kommuner samt grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen bestäms i lag. I lag meddelas också föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden.

3.2 Några demokratiaspekter

Sedan 1950-talet har förutsättningarna för den lokala demokratiska dimensionen ändrats påtagligt. Från att ha varit i hög grad en deltagande demokrati har olika faktorer lett fram till att vi alltmer har ett system där det stora flertalet medborgare snarare utgör åskådare än deltagare. Befolkningen har fördubblats och är i hög grad heterogen. Samtidigt har antalet kommuner minskat från omkring 3 000 till strax under 300 och därigenom minskade antalet förtroendeuppdrag med cirka 140 000. I dag finns det cirka 42 000 förtroendevalda och cirka 66 000 förtroendeuppdrag i kommunerna.

Antalet medlemmar i de politiska partierna har också minskat drastiskt. I en rapport från Studieförbundet Näringsliv och Samhälle, SNS, konstaterar Olof Pettersson att tendensen till minskat antal medlemmar i de politiska partierna fortsätter.⁴ Från år 1991 till och med år 2004 har antalet medlemmar sjunkit från 625 000 till 329 000. Han konstaterar dock att vid en jämförelse med tidigare studier tycks minskningstakten ha avtagit något. Utvecklingen tyder på att partierna håller på att ändra karaktär. Från att ha varit medlemsorganisationer med en bred bas blir de alltmer organisationer för individer som innehar politiska förtroendeuppdrag. Var fjärde partimedlem under 65 år kan antas också vara politiker. På många håll i landet har partierna fått det svårare att rekrytera kandidater till listorna inför valet. Det förekommer att partier annonserar efter medlemmar och att de kandidater som sätts upp på listorna inför valet inte är partimedlemmar. Detta undergräver enligt Pettersson partiernas legitimitet och anspråk på att företräda en samlad opinion. Den svenska folkstyrelsemodellen, som haft en stark kollektivistisk kultur förändras i en individualistisk riktning. Partiernas ställning har också förändrats genom mediernas ökande makt, dessa gör också anspråk på att företräda folkopinionen.

Antalet kommunala förtroendevalda har minskat och det har skett en viss koncentration av uppdragen, det vill säga fler uppdrag per individ. Den senaste totalundersökningen av alla *förtroendevalda* i kommuner och landsting utfördes år 2003 av SCB på uppdrag av regeringen och SKL.⁵ Undersökningen konstaterar att antalet förtroendevalda år 2003 uppgick till ungefär 42 200 personer. Det är en femtedel av det totala antalet personer som hade förtroendeuppdrag 1951. Sedan 1980 har det skett en stadig minskning.

⁴ SNS demokratiråd (2005) *De politiska partiernas medlemsutveckling*.

⁵ Vid den tidpunkten fortfarande Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Mellan 1999 och 2003 sjönk det totala antalet med ungefär 2 300 personer. Undersökningen visar att det totala antalet *förtroendeuppdrag* också minskat med ungefär 2 000 under samma period, till sammanlagt omkring 66 000 uppdrag år 2003. Att antalet förtroendevalda är färre än antalet uppdrag förklaras av att en och samma person kan ha flera uppdrag.

Kommunpolitiker lämnar sina uppdrag i högre omfattning än landstings- och riksdagspolitiker. I februari 2006 hade mer än var tionde, 14,4 procent, ledamot i kommunfullmäktige lämnat sin post under mandatperioden.⁶ Avgångarna kan bero på allt från att ledamoten hoppat av, till att han eller hon dött eller flyttat. I åldersgruppen 18–21 år har mer än varannan ledamot (51,3 procent) avgått. Siffrorna kan jämföras med de som gäller för ledamöter i riksdagen där 5,9 procent av ledamöterna avgått under mandatperioden. För landstingsfullmäktige är motsvarande siffra över avgångna ledamöter 10,9 procent.

Ansvarskommittén uppdrag är inte att lägga förslag om hur demokratin skulle kunna förbättras. Det finns dock anledning att i det fortsatta arbetet kring kommunerna ha partierna och särskilt de lokala förtroendevaldas situation i åtanke. Det ena perspektivet är vilken betydelse relationen mellan stat och kommun och den samlade statliga styrningen har för möjligheterna framöver att få individer att ta på sig och att behålla kommunala förtroendeuppdrag. Den andra infallsvinkeln är relaterad till de små kommunerna. Hur stor vikt bör läggas vid befolkningsunderlagets storlek för möjligheterna att ha en rimligt stor rekryteringsbas för de nödvändiga lokala politiska uppdragen?

⁶ Enligt statistik från Valmyndigheten, www.valmyndigheten.se.

4 Framtida kommunala uppgifter

I detta avsnitt beskriver vi några uppgiftsområden för vilka det under arbetets gång har visat sig rimligt att kommittén diskuterar en ändrad uppgiftsfördelning. Det förs också ett kort resonemang om vissa förutsättningar för kommunernas framtida uppgifter. Där-
emot görs ingen analys av det kommunala uppdraget i termer av konkret ansvarsfördelning område för område.

4.1 Koncentration av de kommunala uppgifterna

Kommunerna har idag en bred och varierad uppgiftskatalog. Många av dagens uppgifter har naturliga kopplingar till varandra och det uppstår olika slag av synergieffekter genom att uppgifterna har samma huvudman. Samhällsutvecklingen bidrar kontinuerligt till att medborgarnas behov förändras och att nya problem behöver lösas. De nya behoven leder i sin tur till att det offentliga åtagandet förändras och inte sällan utvidgas. Ofta finns det starka kopplingar mellan nya uppgifter, som det är naturligt att den offentliga sektorn engagerar sig i, och de uppgifter som redan ligger på kommunerna. Det råder ingen tvekan om att kommuner, med sin närhet till medborgarna och förmåga till lokal anpassning många gånger är naturliga huvudmän för nya uppgifter. Det är dock på sin plats att något reflektera över hur brett det kommunala uppdraget kan tänkas få bli. Det torde finnas en gräns för hur många uppgifter, ibland klart artskilda, som kan hysas inom samma organisation. Det positiva med att ha många olika uppgifter samlade hos en huvudman är att det går att skapa effektiv samordning mellan olika verksamheter. Man kan se till helhetslösningar för invånare. De kopplingar som finns mellan främst olika individuella välfärdstjänster blir allra tydligast när man anlägger ett medborgarperspektiv. Å andra sidan kan man inte bortse från de problem som uppstår i en organisation med många och olikartade uppgifter. Den interna styrningen blir

komplicerad. Uppgifter med olika karaktär styrs inte bara på olika sätt från den nationella nivån utan kräver också helt olika uppföljnings- och styrmetoder inom kommunen. Redan idag är ledningsuppdraget, såväl det politiska som det tjänstemannamässiga, i en kommun komplicerat. En jämförelse mellan hur staten ser på kommunernas förutsättningar att klara ett alltmer diversifierat uppdrag och den egna statliga förvaltningspolitiken är intressant. I den statliga förvaltningspolitiken eftersträvas renodling och specialisering.

...den pågående renodlingen är ägnad att ge goda effekter för samhället i stort med mer effektiva organisationer som är väl skickade för klart definierade uppgifter.¹

Statens syn på hur den kommunala uppgiftskatalogen bör utformas förefaller mindre genomtänkt. Man kan fråga sig om det är rimligt att det finns två så helt olika utgångspunkter i organisationstänkandet för olika delar av den offentliga sektorn?

Ett exempel på en reform som under senare år förde nya uppgifter till kommunerna är psykiatrireformen. De uppgifter som då tillkom är både ekonomiskt tunga och kräver speciell kompetens. Kopplat till uppgifterna finns ett stort behov av samverkan med andra aktörer såsom hälso- och sjukvården och kriminalvården. Det kan idag ifrågasättas om syftet med reformen har uppnåtts. Det finns sannolikt ett flertal skäl till att så inte är fallet. Det är inte uteslutet att såväl kommunstrukturen som det faktum att kommunerna redan innan den ändrade ansvarsfördelningen hade stora och sammansatta uppdrag kan ha bidragit till att en uppgift ytterligare, helt enkelt blev en uppgift för mycket. Dessutom handlade det i detta fall om en mycket komplicerad verksamhet.

I ett tidigare material till kommittén, med utgångspunkt i medborgare som har behov av stöd från flera sektorer, har sekretariatet beskrivit hur kommunerna successivt och utan att det har utgått från en nationellt uttalad strategi har kommit att bli engagerade i ett för dem nytt politikområde, arbetsmarknadspolitik. Vi konstaterade att det kan finnas skäl som talar för att uppgiften inte lämpar sig för den kommunala nivån.

Med tanke på det redan mycket mångfasetterade kommunala uppdraget är det knappast rimligt att tänka sig ansvarsförändringar i denna storleksordning i framtiden. Det är snarare så att en diskus-

¹ Regeringens proposition 2002/03:132 *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*.

sion borde inledas kring en viss renodling av den framtida kommunala uppgiftskatalogen. Om kommunerna framöver ska kunna klara att ta ansvaret för de allt mer komplicerade välfärdstjänsterna och nya uppgifter som hör nära samman med dessa behövs en koncentration. Dagens kommunstruktur, det vill säga relativt många små kommuner vilka kan förväntas bli allt fler, talar också emot att kommuner framöver ska kunna vara mottagare av nya och eventuellt delvis artskilda uppgifter.

4.2 Tänkbara huvudmannaskapsförändringar

Under kommitténs hittillsvarande arbete har i olika sammanhang frågan om att ändra huvudmannaskap för vissa uppgifter kommit upp. Dessa uppgiftsområden redovisas i följande avsnitt.

4.2.1 Missbrukarvård

Ansvar för vården av individer med tunga missbruksproblem åvilar i dag såväl kommuner som landsting.² Vården har kommit att bli alltmer medicinskt betingad. Personer med tungt missbruk har inte sällan en dubbeldiagnos, det vill säga vid sidan av missbruket har de också en psykisk sjukdom. Det finns idag ett samarbete mellan den medicinska vården som tillhandahålls av landstingens hälso- och sjukvård och den mer socialt betingade vård som kommunerna svarar för. Men var framförallt den ekonomiska ansvarsfördelningen går är oklart och praxis varierar mellan de olika landstingen. Det förekommer att kommuner betalar landstinget för till exempel metadonbehandling för narkotikamissbrukare. Det finns skäl som talar för att de rena vårdinsatserna för missbrukare knyts närmare till hälso- och sjukvården varför en överflyttning av ansvaret till landstingen kan vara aktuellt. Detta vägval aktualiseras även i sekretariatsrapporten om hälso- och sjukvården.³

Argumentation kan också lyftas utifrån kommunstorlek. De mindre kommunerna, vilkas antal kan antas öka, har ofta så knappa resurser att det inte är möjligt att bygga upp den kompetens som behövs för en effektiv missbrukarvård. Den senaste statliga utredningen om missbrukarvård, SOU 2005:82 *Personer med tungt miss-*

² Även staten har ett ansvar för vården (missbrukarvården och tvångsvård enligt LVM).

³ SOU 2007:12 *Hälso- och sjukvården*.

bruk, visar att små kommuner av naturliga skäl saknar specialiserade enheter för missbrukarvård. Likaså anges resursbristen inom missbrukarvården vara större bland de mindre kommunerna. Dessutom torde missbruksvård i de små kommunerna normalt vara relativt sett mindre frekvent än i större vilket också utgör ett hinder för att skapa och behålla en djup kompetens. Prevalensstatistik visar att norra Sverige ligger under eller i paritet med rikssnittet, medan län som Stockholm ligger över när det gäller tungt missbruk hos befolkningen.⁴

4.2.2 Kommunal sjukvård

En annan tänkbar huvudmannaskapsförändring rör den kommunala äldreomsorgen och äldreården samt kommunal hälso- och sjukvård. I sekretariatsrapporten Hälso- och sjukvården aktualiseras frågan om kommunaliserad primärvård.⁵ Ett stort antal av kommunerna torde vara väl små för att kunna ta över primärvården. I många landsting är dessutom en utveckling mot närsjukvård på gång. Närsjukvård definieras på lite olika sätt men innebär alltid att det ingår fler medicinska kompetenser än i primärvård. Ändrat huvudmannaskap för närsjukvård skulle därför innebära än större problem, det är tänkbart att det skulle röra sig om 60 till 70 procent av all hälso- och sjukvård som i så fall skulle kommunaliseras. Behovet av interkommunalt samarbete är uppenbart och det kan uppstå behov av ökad styrning. Oavsett om kommunerna skulle ta över primärvård eller närsjukvård uppstår ett helt nytt gränssnitt i svensk hälso- och sjukvård vars konsekvenser inte är kända.

För att komma till rätta med bristen på läkartillgång och brist på kontinuitet i sjukvården bör även Äldrevårdsutredningens förslag aktualiseras.⁶ Detta förslag innebär bland annat att landstingen genom avtal förpliktigas att leverera läkartimmar till personer som får vård i den kommunala hälso- och sjukvården. Hemsjukvården föreslås kommunaliseras och en särskild samordnare föreslås utses för patienterna som vårdas inom kommunens hälso- och sjukvård. Dessa förslag kan kommittén välja att föra vidare.

⁴ SOU 2005:82 *Personer med tungt missbruk – stimulans till bättre vård och behandling*. Siffrorna är skattade utifrån statistik om slutna sjukhusvård på grund av missbruk.

⁵ SOU 2007:12 *Hälso- och sjukvården*.

⁶ SOU 2004:68 *Sammanhållen hemvård*.

4.2.3 Räddningstjänst

Utifrån diskussioner inom utredningsområdet regional utveckling och regional samhällsorganisation har den kommunala räddningstjänsten aktualiserats som ett tänkbart område för huvudmannaskifte. En analys av behov av och förutsättningar för ett regionalt ansvar för räddningstjänsten finns i sekretariatsrapporten Regional utveckling och regional samhällsorganisation.⁷

4.2.4 Gymnasieskola

Vid diskussioner inom utredningsområdet regional utveckling och regional samhällsorganisation har frågan om gymnasieskolan lyfts. I den fördjupade belysningen av vägvalen finns en analys av de olika aspekterna som kan läggas på gymnasieskolan. Där konstateras att ett naturligt planeringsområde för gymnasieutbildning ofta är arbetsmarknadsregionen. Det finns skäl som kan tala för någon form av regionalt planeringsansvar men också sådana som talar emot. Om kommuner antas ha driftansvar för själva utbildningen men ett planeringsansvar skulle läggas på landstingen uppstår frågan om kommuner och landsting fortfarande är likställda (se vidare avsnitt 7).

⁷ SOU 2007:13 *Regional utveckling och regional samhällsorganisation*.

5 De små kommunerna

I tilläggsdirektiven till kommittén finns ett antal frågeställningar som särskilt gäller de befolkningsmässigt mindre primärkommunerna. I detta kapitel görs en beskrivning av de mindre kommunernas situation i ett längre perspektiv och en analys utifrån de specifika frågeställningarna i direktiven.

5.1 Vilka får problem, vilka är problemen?

En särskild rapport till kommittén

De små kommunernas situation i dag och i framtiden har för kommitténs räkning analyserats genom ett mellan Sveriges Kommuner och Landsting och Finansdepartementet gemensamt projekt. Till att börja med läggs i rapporten¹ fast att det inte är möjligt att diskutera små kommuner som en enhetlig grupp. Det finns ett antal förutsättningar som är mycket olika. Sådant som om en kommun har ett vikande eller ett ökande befolkningsunderlag, hur befolkningsstrukturen ser ut, om den är glest eller tätt befolkad och i vilken del av Sverige den ligger och om den ligger långt ifrån eller nära en större stad spelar stor roll. I analysen har mot denna bakgrund de små kommunerna delats upp i fem olika grupper. De kommuner som i detta sammanhang har definierats som små är sådana som i dag har 10 000 eller färre invånare. Det finns i dag 75 kommuner med denna storlek. Knappt hälften av samtliga kommuner har minskat sin befolkning sedan 1970. Inom ramen för analysarbetet har en befolkningsframskrivning på kommunal nivå fram till 2030 genomförts. Enligt denna är det inte osannolikt att ytterligare ett antal kommuner kommer att minska sin befolkning så att antalet invånare blir under 10 000. Man räknar med att ytter-

¹ Sundström, B. och Tingvall, L. (Ansvarskommitténs skriftserie 2006) *Färre kommuner? Om små kommuners problem och utmaningar*.

ligare 40 kommuner kommer att ha nått denna storlek 2030. Dessutom visar analysen att de allra minsta kommunerna, de med under 5 000 invånare också kan bli fler, de är i dag 13 och beräknas 2030 vara 30.

Rapporten redovisar utifrån ett antal olika analysområden fakta kring hur förutsättningarna ser ut i dag och hur dessa kan förväntas se ut framöver. Kommunernas kostnader för olika verksamheter, deras resultat och deras tillgångar och skulder redovisas. Vidare går man igenom olika variabler som har att göra med personalförsörjningen i dag och i framtiden. En längre genomgång finns av hur det mellankommunala intäkts- och kostnadsutjämningsystemet är uppbyggt och vilka effekter detta får i allmänhet och för små kommuner i synnerhet.

I rapporten visas att kommuner med färre än 5 000 invånare har påtagligt högre kostnader än de flesta andra kommuner. Samtidigt konstaterar man att för flertalet kommuner med liten folkmängd i de mer tätbefolkade delarna av landet är kostnaderna inte högre än för övriga kommuner.

Personalförsörjning bedöms vara ett problem för de små kommunerna. Få anställda gör att man inte kan klara av den specialisering som krävs. Personalbehovet kommer att minska, men minskar inte i samma takt som befolkningen krymper. Detta beror på befolkningsstrukturen, andelen äldre ökar på många håll påtagligt. Inlandskommunerna kommer av förklarliga skäl att få de största rekryteringsproblemen.

Rapporten mynnar ut i ett antal slutsatser varav en grundläggande är att det inte är möjligt att dra några generella slutsatser kring små kommuner och deras problem. Förutsättningarna skiljer sig väsentligen åt mellan en kommun i Norrlands inland, en i Stor-Stockholmsområdet och en liten kommun i Västergötland. De små kommunerna som finns i en vikande marknad har hittills haft stöd av såväl tillskott från utjämningsystemet som från andra särskilda statliga satsningar. Man konstaterar att påfrestningarna på utjämningsystemet kommer att öka. Vidare beskrivs att ekonomiska risker i form av till exempel pensionsskulder är påtagliga för vissa av de små kommunerna. Även enstaka höga kostnader inom handikappomsorgen eller för barn med särskilda behov slår hårt i de små kommunerna.

Avslutningsvis konstaterar man i rapporten att det finns vissa incitament för att skapa färre och större kommuner men att det inte

kan betraktas som en generell lösning på alla problem eller för alla kommuner med problem.

Andra iakttagelser om små kommuner

Kvalitetsaspekter

Olika utvärderings- och uppföljningsrapporter från centrala sektorsmyndigheter såsom till exempel Skolverket och Socialstyrelsen, har mer sällan kommunstorlek som indelningsgrund. Det finns dock indikationer från dessa myndigheter som tyder på att små kommuner redan i dag kan ha vissa typer av problem.

Skillnaderna mellan kommuner när det gäller utbud, kvalitet och rättssäkerhet inom socialtjänstområdet är stora. Förklaringen står dock generellt sett inte att finna i kommunstorlek. I rapporten Individ- och familjeomsorg 2002 från Socialstyrelsen finns ett särskilt avsnitt om glesbygdskommuner. Rapporten bygger på iakttagelser från Dalsland och Dalarna. I rapporten konstaterar man att många gånger finns det ingen sökande till en vakant anställning som socialsekreterare och att en del kommuner har haft otillsatta befattningar under lång tid. I sådana situationer uppstår det problem med att upprätthålla kunskaper. Existerande samverkan med andra aktörer riskerar att gå förlorad och tar lång tid att bygga upp igen. Fortbildning och kompetensutveckling blir allt viktigare inom socialtjänsten. De studerade kommunerna har svårt att sätta av nödvändiga ekonomiska resurser för kompetensutveckling och det fattas också ofta kompetensutvecklingsplaner. Sammanfattningsvis konstateras i rapporten att detta leder till svårigheter med att upprätthålla nödvändig rättssäkerhet.

När det gäller socialtjänstområdet kan man, liksom för flera andra kommunala verksamheter, konstatera att det finns andra faktorer än få invånare som spelar roll, gleshet in- eller utflyttning liksom var i landet kommunen ligger har betydelse. Trots detta har sekretariatet under utredningsarbetet genom kontakter med bland annat Socialstyrelsen gjort några observationer som mer generellt avser kommuner med få invånare. Det lilla antalet invånare leder mer eller mindre automatiskt till att man också har få anställda inom den centralt placerade delen av socialtjänsten. I 45 av landets kommuner finns det sex eller färre månadsavlönade socialsekreterare. Knappt hälften av kommunerna ligger i Norrlandslänen. På

grund av samhällsutvecklingen har socialtjänstens uppgifter kommit att bli alltmer komplexa, och de olika ingående verksamheterna är delvis mycket artschilda. Det finns ett komplicerat regelsystem. Detta medför att det kan vara svårt för kommunerna med få socialsekreterare att ha tillräcklig specialistkompetens och att klara av att ta emot nya kunskaper eller reformer. Ofta försöker man lösa sådana problem genom att samverka med andra. Men man kan konstatera att redan den samverkan som är "påbjuden", till exempel med hälso- och sjukvården, arbetsförmedlingen eller försäkringskassan, tar proportionellt sett mycket tid i anspråk för den lilla organisationen.

Det finns några exempel på konkreta problem. Unga brottslingar kan antingen dömas till så kallad ungdomstjänst eller till sluten ungdomsvård. Mindre kommuner tycks ha svårare än andra att arrangera ungdomstjänst. Domstolarna tar i sina beslut hänsyn till vilka möjligheter hemkommunen har att ordna ungdomstjänst. Det finns således en risk för att unga brottslingar från mindre kommuner oftare än andra döms till sluten ungdomsvård.

Ett annat område där det finns problem redan i dag är missbrukarvården. Individer med missbruksproblem har mycket ofta också psykiska problem. För omhändertagande och vård av individer med sådan så kallad samsjuklighet, missbruk och psykisk störning krävs det insatser från både socialtjänsten och sjukvården. Många mindre kommuner, inte minst i glesbygd har svårt att erbjuda kvalificerad vård. Den enskilda kommunen klarar inte den i dag nödvändiga specialiseringen. Det finns inom missbrukarvården uppenbara likvärdighetsproblem.

Eftersom det vare sig är praktiskt eller ekonomiskt möjligt för de små kommunerna att organisera olika slag av verksamhet för en viss målgrupp innebär det individer med helt olika behov blir hänvisade till exempelvis samma form av daglig verksamhet. Å andra sidan är det uppenbart att de små kommunerna, särskilt de glest befolkade, är framgångsrika i att finna okonventionella lösningar på komplicerade problem. Befintliga regler, vilka i sin tur ligger till grund för tillsynen, är ofta inriktade på någon form av standardlösning, eller uttryckta i organisationstermer. Detta hämmar nämnda kommuners möjlighet att behålla och vidareutveckla de kreativa lösningarna för att ge individer stöd.

Man bör också ställa frågan om litenhet kan tänkas vara ett problem utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv. Små kommuner bedömer ibland att man inte har behov av att genomföra "anbefallna" kart-

läggningar av olika behovsgrupper. De menar att man väl känner till alla sina invånare ändå, men det visar sig inte alltid var fallet. Att många individer känner varandra och har olika typer av relationer kan i sig leda till en bristande objektivitet i beslutsfattandet. I den danska debatten kring kommunindelingsreformen fanns denna typ av resonemang med som ett argument för större kommuner.

Ett av de små kommunernas problem är uppgiftsinsamlingen från statens sida. I förhållande till den mycket lilla administrationen kan den bli betungande inte minst som de olika sektorsmyndigheterna tenderar att var och en bygga upp omfattande datainsamlings-system. Vissa av de uppgifter som efterfrågas upplevs som mycket tidskrävande och det finns då en påtaglig men naturlig risk för att uppskattningar förmedlas snarare än faktiska data. Kvaliteten i uppföljningarnas grunddata kan därmed riskeras.

Demokratiaspekter

Det finns redan i dag tecken på att kommunerna har svårigheter att få sina invånare att ta på sig förtroendeuppdrag. Inte minst gäller det de små kommunerna. I några av de små kommunerna upplevs speciellt kraven på fullmäktigeförsamlingarnas storlek som ett problem. Motiven till bestämmelserna om fullmäktiges storlek hänger ihop med de tidigare kommunsammanslagningarna. Tanken var då att det skulle kunna finnas tillräckligt med platser för representation från alla de kommundelar som tidigare varit egna kommuner. Bjurholm är ett exempel på att fullmäktigestorleken upplevs som ett problem. Kommunen har hos regeringen begärt dispens från det lägsta antal ledamöter i fullmäktige som kommunallagen tillåter, 31. Dispens beviljades inte, i kommunallagen finns inte någon regel som tillåter dispensförfarande.

Det kan noteras att det *högsta* antalet tillåtna ledamöter i Danska kommuners fullmäktige är just 31, dessutom är fullmäktige och kommunstyrelse i Danmark ett och samma organ.

Antalet lokala partier i Sverige har ökat och det finns nu cirka 150 sådana partier.² I närmare hälften av kommunerna finns det förtroendevalda från lokala partier. I de minsta kommunerna är antalet röster som behövs för en plats i kommunfullmäktige relativt litet (kan vara till exempel 275 röster). Detta innebär att spärren för de små partierna är låg.

² Siffran avser situationen efter valet år 2002.

Sekretariatet kan konstatera att diskussioner i kommuner och kommuner emellan om kommunsammanläggningar under senare år har intensifierats. Ett färskt exempel är den diskussion som inletts mellan Vilhelmina (7 500 invånare), Åsele (3 300 invånare) och Dorotea (3 150 invånare). Intressant att notera är att Åsele kommun delades i Åsele och Dorotea år 1980. Det var den första delningen efter att indelningsreformen hade genomförts år 1974.

Peder Nielsen gör i sin avhandling om sammanläggning och delning av kommuner en analys av några aspekter på invånarens upplevelse av demokrati.³ Demokrati mäts i avhandlingen i termer av gemenskap, demokratisk legitimitet och politiskt deltagande. Nielsen hade som hypotes att tvångssammanläggning har negativ effekt på den kommunala demokratin och att den negativa effekten förväntas vara särskilt stor i de fall då protest har förekommit. Niensens slutsats är dock att det sammantaget knappast finns något som talar för att tvångssammanläggning av kommuner har negativ effekt på den kommunala demokratin, åtminstone inte i ett längre tidsperspektiv. När undersökningen genomfördes, cirka 25 år efter kommunblocksreformen, fungerar kommungemenskapen, den demokratiska legitimiteten och det politiska deltagandet inte nämnvärt annorlunda i kommuner som lagts samman under tvång än i kommuner som gått samman frivilligt eller aldrig lagts samman.

De demokratiska förtjänsterna hos mindre kommuner i förhållande till större förs fram både i diskussioner om att behålla dagens kommunstruktur och i samband med att frågor om delning uppstår. Att lägga en avgörande vikt vid demokratiaspekten när man diskuterar de små kommunerna och framtiden kan dock vara problematiskt. Det skulle kunna tolkas som ett indirekt konstaterande av att demokratin i de större kommunerna har brister.

Ett av de små kommunernas redovisade problem är brist på invånare som önskar ta på sig förtroendeuppdrag. Mot denna bakgrund kan kommittén välja att låta sekretariatet vidareutveckla tankegångar både angående det lagstadgade antalet ledamöter i kommunfullmäktige och tankar om rätten för kommunerna att mer fritt än i dag utveckla sin politiska organisation och sina demokratiska former.

³ Nielsen, P.(2003) *Kommundelning och demokrati*, Uppsala universitet.

5.2 Vad är lösningen på småkommunfrågan?

I takt med byggandet av välfärdsstaten och den offentliga sektorns expansion, som till stor del kom att äga rum i kommunerna, framstod de många små kommunerna från 1862 års indelning som alltmer otidsenliga. Mot denna bakgrund tillsattes 1943 års Kommunindelningsskommitté.⁴ Uppgiften var att diskutera lösningar på småkommunproblemet. Kommittén lade fram fyra olika förslag på lösningar. Överflyttning av primärkommunala uppgifter till stat eller landsting, ökade ekonomiska bidrag från stat eller landsting till primärkommunal verksamhet, ökad interkommunal samverkan och kommunsammanläggningar. Kommittén förordade kommunsammanläggningar. Motivet var den kommunala självstyrelsen, vilken enligt kommittén skulle urholkas om det fanns ett stort beroende av samarbete med andra kommuner eller av bidrag från staten.

Det handlade således om att värna självständigheten gentemot varandra och gentemot staten. Det fanns olika principer för indelningsförslaget. En var att man skulle sträva efter en naturlig samhörighet, en annan var ett minsta antal invånare i de nya kommunbildningarna. Relativt snart konstaterades att reformen inte varit tillräckligt omfattande och en ny kommitté, Indelningssakkunniga, tillsattes. I denna kommittés betänkande fanns två principer.⁵ Den ena var att utifrån den så kallade centralortsteorin föra samman områden som hörde ihop bebyggelsemässigt, arbetskraftsmässigt och i trafikmässiga avseenden. Den andra principen var att ingen kommun skulle ha färre än 8 000 invånare. Denna storlek skulle innebära att de nya kommunerna skulle bli tillräckligt bärkraftiga och effektiva för de då aktuella uppgifterna.

Även i dag finns det olika teoretiskt tänkbara sätt att mildra de små kommunernas kommande problem. De kan bli större genom kommunsammanläggningar, samarbetet kommuner emellan kan intensifieras eller de skulle kunna avlastas några av dagens uppgifter som en annan offentlig aktör tar ansvaret för. Det kan dock konstateras att inget av sätten är en generallösning. När det gäller till exempel de glesa inlandskommunerna med sannolikt minskande befolkningsunderlag är frågan om något av de tre alternativen hjäl-

⁴ SOU 1945:38. *Betänkande med förslag till riktlinjer för en revision av rikets indelning i borgerliga primärkommuner.*

⁵ SOU 1961:9. *Principer för en ny kommunindelning.*

per. Dessutom handlar det om just teoretiska lösningar, en annan fråga är vad som är politiskt möjligt.

5.2.1 Differentierad uppgiftsfördelning?

Definition av differentierad uppgiftsfördelning

Statskontoret har på Ansvarskommitténs uppdrag genomfört en studie av möjligheter och hinder att fördela uppgifter med hänsyn till lokala förhållanden.⁶ Rapporten utgör en väsentlig grund för följande avsnitt. I rapporten och i andra sammanhang används begreppet asymmetrisk samhällsorganisation. Vi väljer dock att i första hand använda differentierad uppgiftsfördelning eftersom detta uttryck är det som används i kommitténs tilläggsdirektiv.

Dagens uppgiftsfördelning bygger på att alla kommuner har samma uppgifter, principen är enhets- eller generalistkommuner. Alla bedöms ha samma förutsättningar att klara alla uppgifter. De skillnader av strukturell natur som antas påverka förutsättningarna hanteras genom utjämningsystemet. Vid en differentierad uppgiftsfördelning, utgår man tvärtom från att kommuner skulle ha olika förutsättningar att hantera välfärdsuppgifter. Man tar då hänsyn till de skillnader som finns mellan kommuner med urban bebyggelse och glesbygdskommuner, till skillnader på grund av litet eller stort antal invånare etcetera. Vid en sådan uppgiftsfördelning anses det som en naturlig organisationsprincip att anpassa uppgifterna efter mottagarens förutsättningar att handha en viss uppgift.

Vi utgår från följande definition: differentierad uppgiftsfördelning innebär att ansvaret för lagreglerade uppgifter anpassas efter enskilda kommuners förutsättningar. Differentiera står för att skapa variation i något som tidigare varit enhetligt. Uppgiftsfördelning antyder att det är frågan om att någon som har övergripande makt, staten, fördelar uppgifter på underlydande subjekt, i detta sammanhang kommuner. Begreppet differentierad uppgiftsfördelning skulle således kunna översättas med att staten fördelar kommunernas uppgifter på ett olikformat sätt – det vill säga att alla kommuner inte har samma uppgifter.

En differentierad uppgiftsfördelning bygger således på reglering i lag och på att en kommuns uppgifter relateras till någon kvantifierbar faktor, vanligtvis antalet invånare. Regeringsformen innehåller

⁶ Statskontoret 2005:24 *Asymmetrisk uppgiftsfördelning*.

få begränsningar för staten när det gäller att utforma relationerna mellan staten och kommunerna på ett sätt som bedöms lämpligt. Den begränsning som dock finns är den så kallade lokaliseringsprincipen. Av denna följer att en kommun knappast kan åläggas att utföra uppgifter i en annan kommun (och heller inte utan särskilt lagstöd får göra det).

Det finns en principiell skillnad mellan differentierad uppgiftsfördelning och interkommunal samverkan. Vid samverkan behåller respektive part ansvaret för verksamheten, vid differentiering övergår huvudmannaskapet till en annan part. Gränserna mellan differentierad uppgiftsfördelning och interkommunal samverkan är dock inte alltid helt tydliga. Kommunalförbund betraktas oftast som en form av samverkan men rent juridiskt övergår huvudmannaskapet och ansvaret för den aktuella verksamheten till en ny juridisk person. Eftersom kommunalförbund bygger på frivillighet faller dessa dock inte under definitionen ovan.

Det finns andra inslag i kommunvärlden som mycket liknar differentierad uppgiftsfördelning men som på grund av frivilligheten faller utanför definitionen. Vissa uppgifter kan överlåtas från staten till en kommun om kommunen så önskar. Lantmäteriförrättningar har till exempel 38 kommuner tagit över från staten. Andra exempel är visst flyktingmottagande och arbetsmarknadsåtgärder för ungdomar där vissa kommuner fullgör normalt statliga uppgifter. Ovanligare är det att staten kan ta över uppgifter från en enskild kommun. Staten kan dock ta tillbaka tillsynsuppgifter inom djurskydds- och livsmedelstillsynen, möjligheten har dock inte utnyttjats.

Vissa uppgifter kan överlåtas från kommun till landsting eller tvärtom. Kommuner och landsting förutsätts själva besluta om vem inom länet som ska vara huvudman för länstrafiken. Ansvaret för uppgifter enligt LSS⁷ kan överlåtas från landstinget till kommunen eller vice versa.

En intressant möjlighet till differentiering, också frivillig, finns i kommunallagen, bestämmelsen i 2 kap. 6 §. Själva bestämmelsen i sig utgör en form av differentiering eftersom den bara gäller för Stockholms län. Den skapar en möjlighet att genomföra en differentiering mellan kommunerna i länet. Stockholms läns landsting får ha hand om sådana angelägenheter, inom en del av landstinget, som kommunerna där egentligen ska sköta, om det finns ett bety-

⁷ Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

dande behov av samverkan som inte kan tillgodoses på annat sätt. Kommuner i länet kan således överlåta uppgifter till landstinget. Den möjlighet som denna reglering ger nyttjas för närvarande inte.

Ett annat inslag finns i lagstiftningen för regionala samverkansorgan. Den bygger på att organet är konstruerat som ett kommunalförbund med tillägget att alla kommuner i länet ska vara medlemmar. Överlämnande av uppgifter från kommunerna behöver inte vara gemensamt för alla medlemmarna. Ett så kallat flersaksförbund kan således bildas till vilket medlemmarna tar med sig olika kompetenser. Ett sådant förbund skulle således kunna ta ansvaret för ett antal uppgifter bara för några, exempelvis de mindre kommunernas räkning.

Differentierad uppgiftsfördelning i ett historiskt perspektiv

Ibland konstateras i debatten att det inte var länge sedan vi hade asymmetri i Sverige. Man syftar då på landskommuner, städer, köpingar och municipalsamhällen. Det finns därför anledning att kort beskriva vari skillnaderna i uppgifter mellan dessa bestod. Städerna hade sedan hundratals år en annan reglering än lansbygdens socknar. För dessa fanns såväl privilegier, mest relaterade till rätten att bedriva vissa näringar, som särskilda skyldigheter, till exempel att själva bekosta sitt åklagar-, exekutions- och polisväsende. Från 1860-talet och fram till början av 1900-talet växte de så kallade stadsstadgorna fram – ordningsstadga, brandstadga, byggnadsstadga, hälsovårdsstadga och stadsplanelag.

Beteckningen köping har att göra med en gammal handelsplats. Genom 1862 års kommunalförordningar kom de flesta köpingar att utgöra egna kommuner och de som inte blev det fick samma status som municipalsamhällen (municipalköpingar). I köpingarna gällde brand- och byggnadsstadgor och stadsplanelag. Ordningsstadga och hälsovårdsstadgan var frivilliga. I övrigt var lagstiftningen densamma som för landskommuner.

Ett municipalsamhälle var en avgränsad enhet för ett tätbebyggt område inom en landskommun. Den skötte inom sitt område municipala angelägenheter, det vill säga skyldigheter enligt stadsstadgorna. Invånarna var ansvariga för att tillämpa dessa och ta hand om finansieringen. Där fanns ett eget fullmäktige och skyldighet att utöver kommunalskatten betala municipalskatt. Man bör notera att municipalsamhällena endast utgjorde egna kommuner beträf-

fande tillämpningen av stadgorna och dessas finansiering. Invånarna tillhörde alltjämt sin landskommun och hade samma rättigheter och skyldigheter som de övriga invånarna i den. De uppgifter som gällde hela landskommunen, framför allt skolan och fattigvården, sköttes av de kommunala myndigheterna.

Skälet till att municipalsamhället och köpingen hade egna uppgifter och att det fanns särskild reglering var att det behövdes mer ordning och reda i ett tätbebyggt område än på den omkringliggande landsbygden. Gator, belysning och avlopp blev nödvändigheter. Genom 1953 års kommunallag gjordes, med ett fåtal undantag, kommunallagens bestämmelser tillämpliga för stad, köping och landskommun.

Det stora antalet små kommuner innan den första indelningsreformen ledde till behov av samverkan. Staten löste detta genom att inrätta skoldistrikt, väghållningsdistrikt och fattigvårdssamhällen. Regeringen kunde besluta om bildande av sådana samarbetsorgan även mot de berörda kommunernas vilja. Även kommunalförbund, kunde användas av staten för att framtvunga samverkan kring vissa verksamheter. Framför allt gällde detta polisförbund och senare så kallade regionplaneförbund.

Slutsatsen är att det knappast går att hämta bärande argument för en differentierad uppgiftsfördelning i morgondagens samhällsorganisation utifrån den differentiering som fanns i gårdagens mellan städer, landskommuner och köpingar. Dessutom kan det konstateras att statens inställning till att tvinga fram behövlig samverkan har förändrats påtagligt.

Men det finns också flera exempel på att uppgiftsfördelningen i modern tid är differentierad. När det gäller kommuner kan nämnas att Gotlands kommun har ansvaret för hälso- och sjukvård, att vissa kommuner själva bedriver kollektivtrafik samt att ansvaret för hemsjukvården vilar på cirka hälften av kommunerna.

Motiv för och emot differentierad uppgiftsfördelning

Statskontoret redovisar i sin rapport motiv för och emot en differentierad uppgiftsfördelning. Ett mer *principiellt* motiv för sådan är att kommuner sinsemellan är mycket olika. Alla kommuner har inte samma bärkraft för de mest krävande uppgifterna. Den svagaste kommunen kan inte vara norm för vilka uppgifter som staten ska kunna lägga på kommunerna. *Praktiska* motiv för en asymmet-

risk uppgiftsfördelning handlar om att ta till vara stordriftsfördelar samt skapa ökade planerings- och prioriteringsmöjligheter över kommungränsen. Likvärdig servicenivå kan inte uppnås om verksamhetsformerna inte tillåts variera och anpassas efter lokala förhållanden.

Argumenten *mot* en differentierad uppgiftsfördelning är också av olika slag. *Principiellt* kan det ses som ett sätt att skjuta upp nödvändiga strukturella åtgärder av typ kommunsammanslagningar eller förändringar i statkommunrelationen. Det kan också leda till en heterogen förvaltningsstruktur som försvårar regeringens överblick och styrning samt minskar medborgarnas möjligheter till ansvarsutkrävande. Rent *praktiskt* kan en mer flexibel uppgiftsfördelning leda till att offentliga huvudmän får en mer komplicerad förhandlingsuppgift sinsemellan.

Det finns ytterligare argument mot en differentierad uppgiftsfördelning, eller snarare argument för att alla kommuner har samma uppgifter. Invånare som flyttar mellan kommuner får ett likartat system att förhålla sig till. Samma system över hela landet underlättar också för företag, frivilligorganisationer och andra regionala, nationella och internationella aktörer som samarbetar med eller är beroende av kommunerna.

När man diskuterar differentierad uppgiftsfördelning i förhållande till små kommuner hävdas det knappast att en sådan skulle tillåtas få till resultat att invånarna i vissa kommuner skulle få ett annat utbud av välfärdsservice än invånarna i andra kommuner. Det torde vara en självklarhet att alla medborgare ska ha tillgång till förskola, skola, hemtjänst eller särskilt boende, ekonomiskt bistånd eller annat kvalificerat stöd från socialtjänsten. Vad frågeställningen handlar om är om de minsta kommunerna kan antas få så bristande förmåga att fullgöra vissa uppgifter att det skulle anses nödvändigt att flytta dessa till en annan offentlig aktör som faktiskt kan fullgöra uppgiften.

Det finns ett antal olika teoretiskt tänkbara sätt att skapa en differentierad uppgiftsfördelning. En större kommun som kan antas ha bättre förutsättningar åläggs att överta uppgifter som den mindre kommunen inte bedöms kunna klara. Ett annat alternativ är att staten tar över uppgifter eller att uppgifter läggs på det landsting inom vilket kommunen ifråga ligger.

Statskontoret för ett resonemang kring vilka uppgifter som skulle vara tänkbara för en differentierad uppgiftsfördelning. Man konstaterar att det företrädesvis torde handla om sådana uppgifter

där det går att uppnå stordriftsfördelar. De minsta kommunerna har, av varierande skäl, högre kostnader per innevånare för de flesta verksamheterna. Exempel på verksamheter där stordriftsfördelar ändå kan antas vara möjliga att uppnå anges vara gymnasieskolan, institutionsvård, tillsyn och avfallshantering.

Vi menar att det i resonemang om för- och nackdelar med differentierad uppgiftsfördelning för kommuner också måste tas med sådant som rättssäkerhet och likvärdighet, i meningen förmåga att uppnå tillräcklig kvalitet i de individuella tjänsterna.

Staten kan inte med dagens lagstiftning ålägga en kommun att sköta verksamhet i en annan kommun. En sådan ordning skulle strida mot Regeringsformen. Det måste finnas ett samband mellan beskattningsrätt och uppgiftsansvar. Även om Regeringsformen skulle bli föremål för en ändring som öppnade upp för att en kommun fullgör uppgifter inom en annan kommuns gränser finns andra svårigheter. Utjämningsystemet skulle påverkas. En permanent skatteväxling är tänkbar för att den kommun som åläggs uppgiften ska kunna finansiera det tillkommande åtagandet. Det är dock inte tänkbart att invånarna skulle få någon möjlighet att utkräva ansvar genom de allmänna valen i den kommun som "för deras räkning" utför vissa uppgifter. Däremot skulle brukarinflytande inte stöta på något hinder.

Ett differentierat system av detta slag skulle knappast kunna genomföras genom generella bestämmelser. Det skulle krävas analys av den enskilda "avlastningskommunens" behov liksom av den mottagande kommunens förutsättningar. Alla små kommuner har till exempel inte en större granne. Även de mest glest befolkade kommunernas större grannar skulle för vissa verksamheter sannolikt ha svårt att finna effektiva lösningar.

Inte heller att staten övertar uppgifter från en eller flera små kommuner bedöms vara en framkomlig väg. Även en sådan lösning skulle innebära komplicerade ekonomiska specialregleringar. Det är svårt att föreställa sig att invånarna i en kommun skulle utkräva ansvar för viss typ av verksamhet genom att rösta i riksdagsvalet medan de i grannkommunen gör det genom att rösta i kommunalvalet. Statens möjlighet att bygga en lämplig utförarorganisation på endast ett fåtal platser spridda i landet är minimal.

Den tredje modellen som skisseras av Statskontoret går ut på att vissa uppgifter skulle åläggas kommuner och landsting genom gemensamt ansvar. Så är fallet redan i dag när det gäller kollektivtrafiken. En sådan modell bygger på att staten släpper ifrån sig en

del av organiseringsmakten. Rätten att besluta om vem som ska vara huvudman för en viss verksamhet överläts till de offentliga aktörerna inom länet. Huvudman kan vara landstinget, ett kommunalförbund eller en kommun. En laglig reglering är nödvändig för varje verksamhet som skall hanteras på detta sätt. Verksamheter som skulle gagnas av denna lösning är sådana där det är fördelaktigt om planeringen sker över ett större geografiskt område. Gymnasieskolan tas som exempel.

En ytterligare, men på frivillighet baserad, form av differentierad uppgiftsfördelning är att landstingen tar över uppgifter från vissa små kommuner. Modellen skulle dock på sikt kunna innebära att landstingen blir en sorts allmän uppgiftsmagnet för hittillsvarande primärkommunala uppgifter. Denna modell skulle grundas på en friare uppgiftsväxling mellan kommun och landsting/region och bygga på att det skapas förhandlingsmöjligheter inom ett län om hur uppgiftsfördelningen skall utformas. Det skulle behövas en bestämmelse i kommunallagen om att en kommun får överlåta uppgifter till landsting/region eller vice versa. Tekniskt skulle detta kunna göras genom att den bestämmelse som finns i 2 kap. 6 § KL avseende Stockholms läns landsting skulle kunna göras tillämplig i hela landet. Alla typer av verksamhet, inklusive myndighetsutövning skulle då kunna överlåtas. Eventuella undantag från denna huvudregel skulle kunna regleras i speciallagstiftning.

En friare uppgiftsväxling mellan kommun och landsting/region ger möjlighet att lägga kommunala uppgifter på den folkstyrelsenivå där det finns bärkraft och effektivitetsfördelar. Oavsett om det är den lilla kommunen eller det stora landstinget som ansvarar för en viss uppgift gäller kommunallagen och förekommande specialförfattningar för verksamheten. Det finns en möjlighet till ansvarsutkrävande. Den invändning som redovisats ovan när det gäller alternativet att staten skulle ta över vissa uppgifter från små kommuner gäller i och för sig även denna modell. Invånare i en kommun skulle få utkräva ansvar i sin egen kommun och i grannkommunen skulle detta för samma uppgift ske i förhållande till landstinget. Detta är dock redan fallet i vissa län när det gäller hälso- och sjukvård i eget boende, hemsjukvård, som vissa kommuner har ansvaret för och andra inte.

Avslutande kommentarer

Vår slutsats är att de två först beskrivna formerna av differentierad uppgiftsfördelning knappast är tänkbara. Den modellen i vilken en större kommun skulle ta över vissa uppgifter från en eller några mindre innebär ett avsteg från lokaliseringsprincipen. Visserligen har denna princip på sätt och vis luckrats upp genom de olika samverkansmöjligheter som finns, men den får ändå anses ha en grundläggande betydelse. Demokratiaspekten är också viktig. Även den modell i vilken staten skulle ta över uppgifter är demokratiskt komplicerad men det är framför allt det orationella i att staten skulle bedriva verksamhet i liten skala på spridda platser som gör modellen otänkbar. De två varianterna där uppgifter som de små kommunerna kan få svårt att fullgöra istället skulle utföras av landstinget har såväl förtjänster som nackdelar. För ett ställningstagande är det nödvändigt med en djupare analys av några verksamhetsområden som skulle kunna vara aktuella.

Ovan beskrivna former för differentierad uppgiftsfördelning bygger på legal reglering av hur ansvaret skall fördela sig. Andra former av differentierad uppgiftsfördelning uppstår de facto genom samverkan grundade på frivilliga överenskommelser. Frivillig samverkan beskrivs utförligare senare i denna rapport.

5.2.2 Ännu mer samverkan?

I detta avsnitt lyfter vi några mer principiella frågeställningar med anledning av den allt mer frekventa samverkan kommuner emellan. Vi redovisar några problem som kommuner upplever. Vi konstaterar att samverkan är nödvändig såväl för små som större kommuner. Slutligen ställs frågan om staten borde inta en mer aktiv hållning när det gäller samverkan mellan de små kommunerna.

Samverkan skapar otydlighet ur ett medborgarperspektiv

Vi har tidigare beskrivit samverkan kommuner emellan i olika former som sätt att möta de problem som ett litet befolkningsunderlag för med sig. Interkommunal samverkan är dock inte någonting

som bara de mindre kommunerna har ett behov av. Snart sagt alla kommuner använder samverkan med andra för att mer allmänt effektivisera verksamheter eller för att kunna åstadkomma den spetskompetens som behövs för speciella uppgifter.

Genom dagens komplexa mönster av samverkan skulle man kunna hävda att det håller på att skapas en ny kommunkarta, en kommunkarta som det är svårt för medborgarna att överblicka. Överblickbarheten minskas dessutom genom att kartan ständigt tycks ritas om. Samarbetet upphör eller rent av spricker av olika skäl och nya samverkanskonstellationer uppstår. Vad detta betyder för medborgarnas insyn i arbetssätt, organisation och vad skattepengarna nyttjas till finns det inga undersökningar kring.⁸

Det utbredda mönstret av samverkan kan antingen betraktas som ett första steg mot en indelningsreform eller som ett verkningfullt sätt att minska behovet av eller förhindra en reform. Genom samarbete kan två eller flera kommuner i praktiken genomföra en partiell kommunsammanslagning. Man lägger samman resurser och nyttjar ett större territorium för vissa uppgifter och simulerar därigenom en större kommun. En fråga är hur länge definitionen av en kommun som ett "territoriellt avgränsat område och administrativ enhet för lokalt självstyre" kan äga sin giltighet.⁹ Att detta varit en bärande princip tidigare innebär inte nödvändigtvis att det måste vara det i framtiden.

En annan princip som betraktats som viktig är lokaliseringsprincipen. Det vill säga att en kommun i princip bara ska bedriva verksamhet inom sitt territorium och inte i en annan kommun. Här har länge funnits möjlighet att äga mark i annan kommun liksom möjlighet att till exempel distribuera el och fjärrvärme utanför det egna kommunområdet. Genom ny och ändrad lagstiftning under de senaste årtiondena kring samverkan har lokaliseringsprincipen successivt luckrats upp.

Om en kommun är hänvisad till att lösa alltför och för kommunen betydelsefulla uppgifter genom interkommunal samverkan, vare sig det sker genom ett avtal eller mer formaliserat genom till exempel kommunalförbund, innebär det utan tvekan att självbestämmandet urholkas. När en kommun behöver samverka kring flera olika uppgifter och dessutom behöver göra det med olika kommuner finns det en gräns där de egna organen får sina befo-

⁸ Gossas, M. "En kommunreform för 2000-talet" i *Kommunal ekonomi och politik*, volym 8, nr 1.

⁹ Gossas op.cit.

genheter så urholkade att det finns anledning att ifrågasätta om den kommunala självstyrelsen är på väg att mista sitt reella innehåll. I praktiken bildas det en sorts överkommunal beslutsnivå, den enskilda kommunens röst blir bara en av många. Kommunfullmäktiges möjligheter att styra verksamheter, att göra ekonomiska prioriteringar och att väga olika intressen minskar påtagligt.

Utifrån ett medborgarperspektiv uppstår en otydlig samhällsorganisation. Medborgarnas insyn i de verksamheter som bedrivs i samverkan minskar och deras möjlighet att utkräva ansvar av sin fullmäktigeförsamling begränsas. Ofta hävdas i debatten att så länge en verksamhet fungerar och invånarna får den service de förväntar sig bryr de sig inte om hur den är organiserad eller om den sker i samverkan med andra aktörer. Det är ändå relevant att fråga när det politiska ansvaret blir så otydligt och samverkande genomförandeorganisationer så komplexa att medborgarna inte vet var de ska utkräva ansvar den dag någonting faktiskt inte fungerar som de anser att det borde. Det ställs det stora krav på de medborgare som vill få insyn i de olika beslutsprocesser som den egna kommunen är involverad i. Kommunernas olika samverkanskonstellationer syns oftast inte som tydliga aktörer i media.

Interkommunal samverkan är nödvändig

Samverkan kan och bör trots detta knappast förhindras vare sig för små eller större kommuner, det är ett nödvändigt sätt att lösa utmaningen med allt fler komplicerade uppgifter som kräver alltmer specialistkompetens samt för att skapa ekonomiskt effektiva lösningar för uppgifter som inte är så frekventa eller är kostsamma. Några exempel på uppgifter som inte heller stora kommuner i storstadsområden anser att de kan klara själva är familjerätt, socialjour och familjehemsrekrytering.

Kommuner påtalar att det finns hinder för samverkan av både juridisk och mer praktisk, administrativ karaktär. Ett av problemen har att göra med lagen om offentlig upphandling, LOU.¹⁰ Lagen föreskriver upphandlingsförfarande till exempel vid viss volym av tjänsteköp. När tjänsteköp sker inom ramen för en redan etablerad samverkan på bredare bas skulle ett upphandlingsförfarande kunna riskera att samverkan spricker. Vår bedömning är att det finns

¹⁰ Lag (1992:1528) om offentlig upphandling.

kommuner som av detta skäl medvetet avstår från att följa reglerna i LOU.

Vissa myndigheter kräver att få in uppgifter från den enskilda kommunen även om en hel verksamhet har förts över till ett kommunalförbund.

Ett annat problem uppstår när flera kommuner går samman om en anställd som handlägger ärenden. Det finns inte inom alla verksamheter möjlighet att en sådan anställd också genom delegation från de olika kommunerna får fatta beslut. Ett sådant exempel är när några kommuner i ett län gått samman för att skapa en "case managerfunktion" i förhållande till invånare med tunga missbruksproblem.

Ett fjärde problem som tas upp är att länsgränser i vissa fall lägger hinder i vägen för samverkan mellan kommuner som har ett funktionellt samband men ligger i olika län. Samverkan mellan två räddningstjänster på var sin sida om gränsen uppfattas som svårt eftersom länsstyrelserna inte sällan har olika praxis. Kommuner som skapar en gemensam organisation för miljöfrågor blir föremål för tillsyn från två länsstyrelser, vilket blir resurskrävande för organisationen. Kommuner som har likartade problem, såsom höga socialbidragskostnader och hög ungdomsarbetslöshet kan behöva samarbeta för att uppnå verksamhetsvolym och därigenom kvalitet trots att de ligger på var sin sida om en länsgräns. Inte sällan uppstår då problem i relationerna till såväl försäkringskassorna som länsarbetsnämnderna. Dessa kan ha helt olika tolkning av regler och olika vilja till samarbete med kommunsidan.

Ett problem, mer av effektivitetskaraktär, har att göra med höga transaktionskostnader. Samverkan särskilt i de mindre formaliserade formerna kräver för styrningen ofta både politiska grupperingar och särskilda tjänstemannagrupper som tar löpande diskussion om verksamhetens inriktning, utveckling och budget. Även när man har kommunalförbund eller gemensam nämnd bildas det ofta särskilda informella grupperingar av politiker i anslutning till, men vid sidan av dessa. Den politiska ledningen i kommunerna känner att de annars inte har tillräcklig möjlighet att påverka den löpande driften, inriktningen på verksamheten eller den ekonomiska utvecklingen.

Statens roll när det gäller samverkan

Det mönster av samverkan man ser växa fram är ett svar på olika problem för kommunerna. Kommunerna driver själva utvecklingen men staten har också en roll. Genom förändringar i lagstiftningen har samverkan underlättats inom flera områden. Staten har också genom olika slag av aktiviteter sökt påverka kommuner att påbörja eller intensifiera samverkan. Däremot har staten inte tagit några initiativ till att tvinga fram samverkan mellan små kommuner. I andra historiska skeden har agerandet från statens sida varit annorlunda. Det har funnits perioder då staten starkt har förordat samarbete inom verksamheter som ansetts strategiska och också kunnat fatta beslut om tvingande samverkan för kommuner som inte själva valde samverkanslösningar.

Det kan finnas en risk för att vissa verksamheter i de minsta kommunerna framöver blir mycket sårbara. De invånare som är beroende av sådana verksamheter riskerar att inte få det stöd de behöver och har rätt till. Den fråga som uppkommer är om staten i framtiden borde inta en mer aktiv hållning när det gäller samverkan mellan de små kommunerna i stället för som i dag snarast bara underlätta och följa utvecklingen.

5.2.3 Kommunsammanslagningar?

Man kan hävda att en uppifrån initierad sammanläggningsreform för vissa kommuner skulle utgöra en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Man kan lika väl hävda att ett stort och sannolikt växande behov av samverkan också i hög grad inskränker den kommunala självstyrelsen.

När behovet av att eventuellt ändra kommunindelningen diskuteras görs ibland jämförelser med vilka motiv som fanns för de tidigare indelningsändringarna. Det framförs då att kommunernas situation var väsentligt annorlunda inför reformen år 1974 än den är i dag. Kommunerna var inne i en expansionsfas. En stor tillkommande uppgift var utbyggnaden av grundskolan. Det behövdes ett större befolkningsunderlag än vad som fanns i de många små kommunerna för att skolväsendet skulle nå upp till målsättningen. Det behövdes också större ekonomisk bärkraft i de enskilda kommunerna. Det finns givetvis stora skillnader mellan situationen nu och då men det är också värt att notera likheterna.

Även då var vikande befolkningsunderlag ett bekymmer för många kommuner. Vid 1960-talets början beräknades att en fjärdedel av kommunerna skulle komma att minska sin befolkning kraftigt och att ytterligare en fjärdedel också skulle minska de närmaste 15 åren.¹¹ Även om man inte kan säga att kommunerna i dag är inne i en expansionsfas av samma slag som framför allt utbyggnaden av grundskolan innebar måste man konstatera att de kommunala uppgifterna ändå kontinuerligt utvidgats och att viktiga, ekonomiskt och på andra sätt tunga, uppgifter ligger framför dem. Ett exempel är relativt nytillkomna komplicerade uppgifter inom miljöområdet. Sedan 1990-talet har kommunerna beroende på arbetsmarknadssituationen också fått lov att ta på sig nya uppgifter när det gäller rehabilitering och sysselsättning för stora grupper av invånare. Det samlade arbetsgivaransvaret för skolan liksom nya uppgifter inom omsorgerna är andra exempel på det utvidgade uppdraget. Det är oomtvistligt att en krävande uppgift för kommunerna, inte minst för de små, blir det växande behovet av äldreomsorg. Det är inte osannolikt att medborgarnas förväntningar på att kommuner i allt högre utsträckning ska engagera sig i olika trygghetsskapande/ brottsförebyggande uppgifter växer. Det kan således konstateras att i vissa avseenden är likheterna i frågan om kommunstorlek snarast stora mellan förhållandena i slutet på 1960-talet och i början på 2000-talet.

En annan likhet är att det innan den första reformen hade vuxit fram ett nätverk av samverkan kommuner emellan. Det fanns både samverkan som byggde på frivillighet och sådan där staten hade mandat att tvinga kommunerna att samarbeta kring vissa verksamheter. Detta komplicerade mönster upplevdes av olika skäl som negativt. Ett skäl var att den kommunala självstyrelsen ansågs vara i fara eftersom kommunerna inte själva rådde över sina angelägenheter. Ett annat skäl som angavs då och finns i dag är av demokratisk art. Samhällsorganisationen blir från ett medborgarperspektiv inte tydlig och formerna för ansvarutkrävande är komplicerade och mer indirekta eftersom de består av flera led.

Från politiska företrädare för mindre kommuner uttalas inte helt sällan att ett viktigt motiv för att skapa större kommuner skulle vara att detta skulle ge ett större urval individer till de kommunala förtroendeuppdragen.

¹¹ SOU 1961:9 *Principer för en ny kommunindelning*.

Vid analysen av de små kommunernas situation framöver kan man inte ensidigt se till deras egna förutsättningar eller till statens krav på att verksamheterna ska kunna uppnå en viss kvalitet. Eftersom dagens situation för många av de små kommunerna är att de åtgärdar litenhetsproblem genom samverkan måste man också studera samverkansmönstret. Inte sällan är det en större kommun som är samverkanspartner. Hur de större kommunerna påverkas av de mindres förväntan på att få en partner med ”muskler” måste därför också tas med. De större kommunernas ibland rätt tunga roll med att bygga upp och utveckla verksamhet med egna ekonomiska medel för att sedan kunna ge systerligt stöd till de små omkringliggande, kan på sikt skapa ett problem. Inte sällan har företrädare för större kommuner en tämligen bestämd uppfattning om att en partiell indelningsreform blir nödvändig.

I budgetpropositionen 2005/06 fanns skrivningar om att samverkan mellan kommuner inte bara är viktigt för att kunna hantera ekonomiska problem utan också för att förbättra verksamheterna. Där konstaterades att det kan komma förslag från kommuner om en sammanläggning med andra kommuner, i syfte att långsiktigt förbättra möjligheterna till en god service. Då kommunerna själva har bäst insyn i problemen bör de också fortsatt ha ansvar för att ta initiativ till sådana lösningar. Regeringen avsåg att genom olika insatser underlätta för kommuner som ville gå samman.¹²

Kommittén har i sina hittillsvarande diskussioner givit uttryck för att ett förslag om en indelningsreform avseende de mindre kommunerna inte är aktuellt. Det är inte uteslutet att sammanläggning av vissa kommuner, små med små eller små med större, skulle kunna innebära bättre förutsättningar för de små att möta en del av de problem som finns redan i dag och som kommer att accentueras i framtiden. Behovet av sammanläggningar bör dock bedömas av kommunerna själva och de bör också själva utifrån sådana bedömningar ta nödvändiga initiativ. Statens roll bör vara att kraftfullt underlätta för de kommuner som kommer fram till att man önskar genomföra en sammanläggningsprocess. Utifrån de nationella intressen som finns bland annat av fungerande och likvärdig service i hela landet bör statens roll också vara att nära följa utvecklingen i just de små kommunerna. Detta bör göras på ett systematiskt sätt.

¹² Regeringens proposition 2005/06: 1, Budgetpropositionen, *Allmänna bidrag till kommuner*.

5.2.4 Särskilda insatser för de små kommunerna

Formerna för att följa de små kommunernas utveckling under kommande år skulle kunna utformas utifrån följande huvudsakliga linjer. För det första får staten själv, genom sin regionala nivå, länsstyrelserna, en roll när det gäller att samla in data systematiskt och följa kommunernas utveckling utifrån vissa parametrar. För det andra får kommunerna själva på olika sätt möjlighet och skyldighet att beskriva sin situation utifrån vissa utgångspunkter.

Vi har tidigare konstaterat att de små kommunerna i många avseenden har mycket olika förutsättningar och att deras antal sannolikt kommer att öka. Därför bör statens sätt att följa utvecklingen präglas av att man inte drar alla över en kam. Detta är ett av skälen till att vi menar att länsstyrelsen bör få ett relativt självständigt ansvar för att följa utvecklingen i de små kommunerna inom sitt geografiska område. Uppdraget skall dock utföras mot vissa, på förhand givna, utgångspunkter för uppföljningen. I arbetet med just de små kommunerna bör man också kunna ha stor nytta av den mer generella uppföljning av kommunsektorn vilken beskrivs i ett senare avsnitt.

Ett sådant ansvar för länsstyrelserna rimmar väl med statens behov av att ha ett adekvat kunskapsunderlag baserat på förhållandena på regional nivå. Vi har tidigare beskrivit tankar kring länsstyrelsernas roll när det gäller att göra heltäckande och sammanvägda bedömningar av läget i länet. Regeringen kommer genom uppdrag till sina regionala organ att kunna få både mer samlade bilder av utvecklingen för de små kommunerna och "tidiga varningar" när det gäller enskilda kommuner av olika storlek som kommer i särskilda svårigheter. Uppföljningarna kan genom kommunernas verksamhetsplaner och budgetar samt genom årsredovisningar ge en adekvat bild av den ekonomiska utvecklingen. Genom olika tillsynsuppgifter, bland annat inom socialtjänstområdet, har också länsstyrelserna naturliga möjligheter att följa utvecklingen. Det systematiskt framtagna underlaget bör också kunna kompletteras av personliga kontakter med kommunledningarna.

Regeringen kan vidare ge uppdrag till större sektorsmyndigheter, med uppgifter relaterade till kommunsektorn, att inom ramen för befintlig uppgiftsinsamling genomföra specialsammanställningar. Sådana sammanställningar kan med fördel göras utifrån den kom-

mungruppsindelning som används i kommitténs rapport *Färre kommuner? Om små kommuner problem och utmaningar*.¹³

Den tredje uppföljningsmetoden syftar till att ge kommunerna möjlighet att på ett djupare sätt beskriva sin egen syn på utvecklingen. Genom enkäter kan de små kommunerna ges möjlighet att med viss regelbundenhet lämna beskrivningar. Enkäterna kan innehålla frågeställningar kring befolkningsutvecklingen, den ekonomiska utvecklingen samt kring personal- och kompetensförsörjningssituationen. Vidare kan de ge möjlighet för kommunerna att lämna synpunkter på hur olika inslag i den statliga styrningen påverkar kommunens förmåga att fullgöra sina åtaganden. Uppgifter kring kommunens politiska organisation, tendenser när det gäller rekrytering av och avhopp bland förtroendevalda kan också vara relevanta.

Systemet för kommunalekonomisk utjämning syftar till att utjämna för strukturella skillnader mellan kommuner och ge alla likvärdiga förutsättningar att klara de olika kommunala uppgifterna. Liten befolkning är inte en egen faktor i kostnadsutjämningen annat än när det gäller antalet elever i grundskolan. För att i övrigt få kompensation för liten befolkning i utjämningsystemet krävs att en kombination av olika kriterier är uppfyllda, till exempel liten folkmängd per ytenhet eller utspridd befolkning. Systemet innebär dock att om två kommuner går samman kan effekten bli att de sammantaget får mindre ersättning från utjämningsystemet än vad de fått som enskilda kommuner. Systemet är konstruerat för att ge en långtgående utjämnings effekt vilket innebär att sådana negativa konsekvenser vid samgående blir naturliga. Kommittén kan aktualisera frågan om en särskild analys av hur utjämningsystemet skulle kunna ändras eller kompletteras för att negativa effekter i samband med sammanläggning av kommuner skall kunna mildras eller undanröjas.

¹³ Sundström, B. och Tingvall, L. (Ansvarskommitténs skriftserie 2006) *Färre kommuner? Om små kommuners problem och utmaningar*.

6 Primärkommunerna och staten

Detta kapitel belyser på olika sätt stat/kommunrelationen. I ett första avsnitt ges en översiktlig beskrivning av den statliga styrningen som den ser ut i dag. De frågeställningar som särskilt pekas ut i kommitténs tilläggsdirektiv kommenteras.

I det andra avsnittet ges en samlad bild av hur styrningen uppfattas av företrädare för kommunerna.

I ett tredje avsnitt presenteras fyra inlag för en förbättrad relation mellan stat och kommun. För det första är det angeläget att på olika sätt förstärka systemen för uppföljning och utvärdering av de kommunala verksamheterna. Det är också angeläget med en stärkt kunskapsbildning om resultat och effekter av olika slags statlig styrning. Vidare finns det skäl att söka åstadkomma en förbättrad dialog mellan företrädare för staten och för kommunerna för att skapa både ökad förståelse och gemensam problemanalys. Ett ytterligare inlag i en framtida relation är eventuellt en institutionaliserad form för att lösa upp tvister som uppstår mellan parterna i stat/kommunrelationen. För det fjärde behövs det ett genomtänkt ramverk för hur den statliga styrningen utformas. Den nuvarande styrningen har brister och behöver prioriteras och fokuseras.

I en promemoria om stat/kommunrelationen som kommittén diskuterade i september 2005 konstaterade sekretariatet att relationen mellan staten och den kommunala nivån i dag präglas av en viss brist på tillit. Den är komplicerad och inte friktionsfri.

När välfärdsstaten växte fram, fanns det samband mellan ett lokalt, kommunalt befolkningsansvar och ett statligt övergripande ansvar och detta byggde på de politiska partierna. Partierna stod för information underifrån och upp. Men allteftersom har de kommunala uppgifterna blivit allt fler och också mer specialiserade. Det har i sin tur lett till att debatten om såväl förändrade behov som idéer för förändrad politik och nya åtgärder numera sker inom ramen för professionella nätverk snarare än genom helhetsskapande

politiska kanaler. I dag har det blivit svårare för riksdagspartierna att tvärs igenom det demokratiska systemets olika nivåer hålla samman frågor som rör verksamheter hos kommuner och landsting.

Kontaktytorna mellan kommunerna och den nationella nivån präglas i dag både av sektorisering och av en tyngdpunktsförskjutning från politiker till tjänstemän. För mindre än 50 år sedan hade det stora flertalet kommuner i sin centrala förvaltning endast några få anställda. En kommunalkamrerare, en kommunalassistent och en eller några socialvårdsassistenter var en vanlig bemanning. I dag kan det i en kommun med medianstorlek finnas 1 200 tillsvidareanställda.

Att söka en förbättrad relation genom återgång till gamla förutsättningar är lönlöst. De politiska partiernas roll som avgörande sambandskanal kan inte återskapas även om de politiska församlingarna givetvis alltid har det sista ordet. Det går inte att bortse från tjänstemännens roll både för kommunernas egen styrning och effektivitet och för relationen till staten.

Viktiga frågor för kommittén är:

- Vad kan göras för att skapa en ökad samsyn kring vad som är de viktigaste uppgifterna för kommunerna?
- Vad bör krävas av kommunerna för att de ska kunna svara upp mot nationellt fastlagda ambitioner?
- Hur bör staten styra och hur kan kommunerna tillförsäkras ett rejält handlingsutrymme?

I denna rapport anläggs ett kommunalt perspektiv – hur ser kommunernas villkor ut i dag, hur ser den statliga styrning ut som riktar mot kommunerna och hur reagerar de på denna? Ett annat perspektiv är statsmaktens med fokus på hur effektiv styrningen är när det gäller att uppnå de nationella målen. Det tredje och grundläggande perspektivet är medborgarnas, de har ett intresse av att den offentliga verksamheten håller en hög kvalitet, följer fattade beslut och erbjuds så att likvärdiga villkor uppnås.

I dag kan man ibland konstatera glapp mellan riksdagens och regeringens utfästelser och kommuners möjligheter att leva upp till dessa utfästelser. Ibland kan det även handla om bristande kommunal vilja att göra så. Sådana glapp fräter på medborgarnas förtroende för det politiska systemet, i synnerhet när konflikter kommer i öppen dager genom att en kommun inte följer ett domstolsutslag.

För medborgaren är det sannolikt självklart att kommunpolitiker följer lagen. Samtidigt är en anledning till dessa konfliktsituationer ibland bristande förståelse från statens sida för svåra prioriteringar hos kommuner och landsting.

Medborgarens perspektiv och statens perspektiv behandlas inte primärt i denna genomgång utan det är det primärkommunala perspektivet som betonas.

6.1 Statens styrning av kommunerna i stora drag

I det följande redovisas en översiktlig bild av den statliga styrningen av primärkommunerna som den ser ut i dag, inklusive några styrmetoder och inslag i stat/kommunrelationen som tas upp särskilt i kommitténs tilläggsdirektiv.

6.1.1 Den samlade statliga styrningen

Ansvarsfördelningen mellan den nationella och den kommunala nivån är nästan aldrig sådan att ansvaret ligger enbart på en nivå utan inom flertalet kommunala verksamhetsområden finns det en arbetsfördelning mellan å ena sidan staten och å andra sidan kommuner och landsting. Relationen beskrivs ibland som en slags villkorlig decentralisering med ett ansvar för kommuner och landsting att verkställa politiken samtidigt som staten förbehåller sig rätten att på olika sätt påverka och ingripa.¹

Inom ramen för den grundläggande regleringen i regeringsformen styr staten kommuner och landsting på flera olika sätt:

- genom regler som läggs fast i lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter,
- genom statsbidrag och andra system som påverkar finansiering av kommunala verksamheter,
- genom olika former av beslutskontroll, såsom underställelseskyldighet, förvaltningsbesvär och laglighetsprövning,
- efterkontroll i form av tillsyn och uppföljning/utvärdering,
- genom krav på olika slag av planering.²

¹ Petersson, Olof, *Kommunalpolitik* (5. uppl. 2006).

² Premfors, R. m.fl. (2003) *Demokrati och byråkrati* och Petersson op.cit.

Det finns en tendens att lagarna blir mindre detaljerade. Detta hänger samman med en filosofi om målstyrning - statens normgivning skall endast innehålla allmänna riktlinjer. Denna filosofi påverkar även de statliga myndigheternas föreskrifter som tidigare var omfattande och detaljerade. Avregleringen har även här medfört att den statliga detaljstyrningen av kommunerna numera minskat.³

Inom planområdet förekommer att vissa kommunala beslut måste underställas länsstyrelsen för godkännande. Vissa beslut kan även överklagas till regeringen. Antalet sådana underställelsebeslut blir dock allt mindre. Vidare står de allmänna förvaltningsdomstolarna för beslutskontroll genom att kommunala beslut kan överklagas, dels genom förvaltningsbesvär, dels genom begäran om laglighetsprövning. Den sistnämnda kan karakteriseras som en form av medborgartalan vars funktion är att se till att den kommunala självstyrelsen utövas på ett rättsenligt sätt.⁴

Det ingår i flera statliga myndigheters uppdrag att utöva tillsyn över kommuner på olika sätt. Den statliga myndighet som utövar mest tillsyn över kommunal verksamhet är länsstyrelsen. Tillsyn och utvärderingar används allt mer av staten för att kontrollera den kommunala nivåns verksamhet.⁵

Särskilt under 1960- och 1970-talen ålade staten kommuner och landsting omfattande planeringsskyldigheter - energiplaner, skyddsrumspanering, kommunalekonomiska planer, med mera. Inom vissa sektorer blev sådan planering villkor för statsbidrag. Numera har dock kommunerna inom många områden fått möjlighet att pröva friare former för den kommunala planeringen.⁶ Samtidigt tillkommer nya krav, såsom att kommuner ska upprätta handlingsplaner för vissa verksamhetsområden eller att individuella handlingsplaner ska upprättas för vissa grupper av brukare, inte minst inom socialtjänsten.

Något som inte framgår av den läroboksmässiga uppräkningslistan ovan är att bredvid en strikt styrning grundad på lagstiftning och

³ Petersson op.cit.

⁴ Denna beteckning har numera ersatt den äldre beteckningen kommunalbesvär. Till skillnad mot förvaltningsbesvär gäller att laglighetsprövningen enbart innebär en granskning av ett besluts lagenlighet, inte dess lämplighet och det ifrågasatta beslutet kan enbart upphävas, inte ändras.

⁵ Premfors op.cit. Även Olof Petersson påpekar att betydelsen av tillsyn ökar.

⁶ Petersson op.cit.

andra formella regler finns en ”mjuk” styrning.⁷ Denna tar sig uttryck bland annat i rådgivning och metodutveckling för verksamhetsstöd. Även den statliga tillsynen är ibland snarare främjande än kontrollerande. Detta gäller i stora stycken den tillsyn som bedrivs av Socialstyrelsen. Ett annat exempel är länsstyrelsernas tillsyn utifrån plan- och bygglagen. I samband med införandet av den nya lagstiftningen förändrades den statliga kontrollen från en efterhandsgranskning till en statlig medverkan i förhand genom information och samråd under pågående planering.

Till den mjuka styrningen bör även föras projektstyrning där ekonomiska medel ställs till förfogande för utveckling av en specifik verksamhet efter ansökningar från intresserade kommuner. I den mjuka styrningen ingår också sådan målstyrning som läggs fast genom att riksdagen fastställer nationella mål, till exempel miljö kvalitetsmålen för att främja hållbar utveckling. Kommunerna har fått en viktig roll att på lokal nivå genomföra dessa nationella mål.

Inom den mjuka styrningen spelar kunskap, kunskapsbildning och kunskapsöverföring en stor roll. Det finns goda skäl att som led i den framtida mer tydligt definierade statliga styrningen ta till vara potentialen i kunskapsstyrning, det vill säga styrning som påverkar förmågan bland verksamma i systemen att generera och att utnyttja kunskap.

Under senare tid har den statliga styrningen av kommunerna förändrats både vad gäller balansen bland de strikta formerna för styrning och avvägningen mellan strikt och mjuk styrning. Det finns en tendens att styrningen får allt fler ”mjuka” inslag, något som hänger samman med en förändring från detaljstyrning till mer indirekta styrtekniker.⁸

Ett viktigt inslag i övergången från detaljstyrning är att statens ekonomiska styrning av kommunerna radikalt förändrades 1993 i och med att ett stort antal specialdestinerade statsbidrag ersattes av ett nytt system med ett generellt statsbidrag, den så kallade ”påsen”. Samtidigt etablerades den kommunala finansieringsprincipen med funktion att samlat reglera ekonomiska konsekvenser av statsmaktsbeslut som förändrar de kommunala åtagandena.

Även vad gäller lagstiftningen har statsmakterna under senare tid eftersträvat minskad detaljreglering. För den speciallagstiftning

⁷ I EU-sammanhang talas numera ofta om s.k. mjuk normgivning (”soft law”) när man försöker skapa handlingsförmåga, nå konkreta politiska och ekonomiska resultat eller skapa flexibilitet genom att använda andra styrmedel än reglering.

⁸ Petersson op.cit.

som reglerar obligatoriska uppgifter för kommuner väljs numera mestadels så kallad ramlagstiftning. Tanken med denna lagstiftningsteknik är att riksdagen endast skall formulera allmänna politiska mål, lagarna skall innehålla få eller inga detaljerade bestämmelser. Det finns samtidigt exempel på motsatsen. Inom socialtjänsten och inom handikappolitiken har moment av rättighetslagstiftning införts, det vill säga regler som för några grupper direkt anger att individen har rätt till vissa konkreta slag av kommunal service. Ett relativt nytt inslag i den statliga styrningen är förekomsten av sanktionsavgifter kopplade till rättighetslagstiftning. Sådana blir aktuella när kommuner inte verkställer sådana biståndsbeslut, om till exempel särskilt boende enligt socialtjänstlagen och lag om stöd och service till vissa funktionshindrade där den klagande fått gehör för sina krav i domstol. Sanktionsavgift tas ut av kommunen efter att länsstyrelsen har ansökt om detta hos länsrätten.

I samband med ramlagstiftning brukar frågan om statliga myndigheters normgivning komma upp, det vill säga myndigheters befogenhet att i vissa sammanhang genom föreskrifter förtydliga och precisera de mål och intentioner som lagts fast i lagstiftning. Från kommunalt håll hävdas att dessa föreskrifter i stora stycken innebär bibehållen statlig detaljstyrning. Statskontoret har nyligen på Ansvarskommitténs uppdrag genomfört en översyn av statliga myndigheters normering av kommunal verksamhet.

En företeelse som också är uttryck för så kallad mjuk styrning är de nationella handlingsplaner som blivit allt mer vanliga, såsom den nationella handlingsplanen för äldrepolitiken⁹ och den nationella handlingsplanen för utveckling av hälso- och sjukvården.¹⁰ Statskontoret har i en studie på uppdrag av kommittén belyst sådan styrning i rapporten *Reglering och andra styrmedel - En studie av hur staten styr kommuner och landsting* (rapport 2005:28). Uppdraget var att kartlägga vilka former av annan styrning än reglering som förekommer och att reflektera över hur och när staten använder andra styrmedel än reglering.

I Statskontorets rapport konstateras bland annat att andra styrformer förekommer i betydande omfattning inom de stora välfärdsområdena. Dessa berör ofta människor i utsatta lägen. Det är således inte förvånande att områdena är föremål för nationellt politiskt intresse och att staten har höga styrambitioner. Därför försö-

⁹ Prop 1997/98:113.

¹⁰ Prop 1999/2000:149.

ker statsmakterna styra såväl genom reglering som genom andra styrinsatser. Statskontoret identifierar tre viktiga motiv för att staten använder andra styrmedel i stället för reglering:

- för att signalera politisk handlingskraft,
- för att skapa legitimitet genom att manifesteras att flera aktörer är överens om att genomföra vissa insatser,
- andra styrmedel kan ibland vara det möjliga sättet att styra på.

Som exempel på det tredje motivet pekar Statskontoret på statens ambitioner att prioritera psykiatri och att korta köerna inom hälso- och sjukvården. Den rådande lagregleringen medger inte sådan detaljstyrning. Däremot har statens ambitioner kunnat kanaliseras i överenskommelser och i de nationella handlingsplaner som i propositionsform föreläggs riksdagen. Man kan alltså konstatera att det i stat/kommunrelationen förekommer en slags ”avtalsstyrning” genom att företrädare tecknar överenskommelser med varandra. Detta har dock hittills varit betydligt vanligare på landstingens än på primärkommunernas områden. Det bör också noteras att avtal tecknade med Sveriges Kommuner och Landsting inte formellt binder organisationens medlemmar, kommuner och landsting.

Statens ekonomiska styrning har även efter omläggningen i början av 1990-talet fortsatt att kombinera generella och riktade statsbidrag, bland annat genom tidsbegränsade satsningar typ Kunskapslyftet och de så kallade Wärnerssonpengarna. Även i de nationella handlingsplanerna finns inslag av riktad statsbidragsgivning.¹¹ Verksamhetsmässigt torde dock den ekonomiska styrningen vara ”mjukare” än de statsbidragslösningar som fanns före reformen.

6.1.2 Ramlagar och myndigheternas normgivning

En omfattande del av kommunernas verksamhet regleras genom speciallagstiftning såsom skollagen, socialtjänstlagen, miljöbalken och plan- och bygglagen. Dessa lagar är i dag i allmänhet utformade som ramlagar. Ambitionen är som nämnts ovan att riksdagen endast skall formulera de allmänna politiska målen. Den närmare tillämpningen överläts på antingen förvaltningsmyndigheter eller på kommuner och landsting.

¹¹ Vi återkommer till detta i avsnitt 6.1.4.

Ramlagstiftningen är omdiskuterad. Ett viktigt argument för den är att uppgiften att översätta allmänna mål till konkreta handlingar bäst löses av dem som bäst känner till de lokala omständigheterna. Å andra sidan är politiska målformuleringar till sin natur vaga och mångtydiga. De kan tolkas på många sätt och ger föga vägledning. Trots avsikten att ge politikerna ökad makt kan resultatet bli att viktiga avgöranden fattas av tillämparen, i praktiken tjänstemän och jurister.¹²

Ökad användning av ramlagar, och risken för att detta leder till oönskad detaljreglering genom de föreskrifter som statliga myndigheter utfärdar för att precisera ramlagarna, tas upp i kommitténs tilläggsdirektiv.

Statskontorets översyn

I Statskontorets rapport 2005:29 Statliga myndigheters reglering av kommunal verksamhet redovisas en översyn som gjorts på kommitténs uppdrag. Den bygger dels på en inventering av samtliga myndighetsföreskrifter som kan sägas reglera ett kommunalt åtagande eller som på något annat sätt uttalat riktar sig mot kommuner, dels fallstudier av tre normerande myndigheter, nämligen Räddningsverket, Socialstyrelsen och Skolverket.

Av totalt 4 300 myndighetsföreskrifter visade sig 542 vara att betrakta som direkt reglering av kommunal verksamhet. Ansvariga för dessa är 20 olika statliga myndigheter. Skolverket, Socialstyrelsen och Vägverket svarar för sammanlagt 82 procent av volymen. Bredvid denna finns dessutom den mer generella reglering som avser kommunerna som arbetsgivare med mera.

Många av Skolverkets och Socialstyrelsens föreskrifter riktas snarare mot professioner än mot de kommunala huvudmännen. Flertalet reglerar genomförande av kommunala verksamheter. Skolverkets föreskrifter utgör dock ett undantag. Här rör det sig oftast om fastställda mål.

Vad beträffar Räddningsverket anser vare sig de kommunala politikerna eller de kommunala tjänstemän som intervjuats i Statskontorets översyn att verket föreskriftsreglerar i för hög omfattning. De kommunala tjänstemännen uttrycker snarast viss kritik mot att det saknas föreskrifter eller att verket är sena med att meddela nya föreskrifter.

¹² Analysen av fördelar och nackdelar bygger på Petersson op.cit.

Önskemål om fler regler och att regler ska komma snabbare uttrycktes även av kommunala tjänstemän som intervjuades om Socialstyrelsens föreskrifter. Föreskrifter som reglerar verksamhetsinnehåll kritiserades mycket lite, men det finns en irritation över regler kring formalia och administration inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg. Här spelar dock även förvaltningslagen och socialtjänstlagen samt vissa av Socialstyrelsens allmänna råd roll. Det finns också en kritik mot att Socialstyrelsen blandar allmänna råd och bindande föreskrifter i ett och samma dokument. Ibland leder detta till att även de allmänna råden uppfattas som bindande, bland annat i samband med rättsliga prövningar då domstolen hör statliga myndigheter innan de fattar beslut.

På skolområdet framträder i Statskontorets rapport en tydlig åsiktsskillnad mellan kommunala tjänstemän och centrala företrädare för kommunsektorn. De tjänstemän som intervjuats uttalar ingen kritik mot Skolverkets föreskriftsarbete. Nuvarande omfattning och detaljeringsgrad upplevs av dem som rimliga. De invändningar man har gäller snarare hur skolan styrs och att rektors särskilda roll i lagstiftningen skapar problem och oklarheter. Samtidigt som kommunen ansvarar för resurser, lokaler, personal och andra praktiska förutsättningar, ligger det innehållsliga ansvaret på rektor och den undervisande personalen. Flera anser att detta dubbelkommando borde elimineras.

En återkommande kritik är att bestämmelser och myndighetsfunktioner på skolområdet krockar med bestämmelser och myndigheter på arbetsmiljöområdet och miljöområdet. Arbetsmiljöverkets föreskrifter och inspektionsuppdrag upplevs av många som arbetskrävande och problematiska i meningen att de tar sikte på pedagogiska förhållanden som rimligen ligger utanför Arbetsmiljöverkets kompetens. Arbetsmiljöföreskrifterna är utformade för en vanlig arbetsmiljö och fungerar inte i en lärande miljö som skolan.¹³ Dessutom borde det vara möjligt att i större utsträckning samordna Arbetsmiljöverkets och Skolverkets olika inspektionsuppdrag. Över huvud taget tar det för mycket resurser i anspråk för skolan att leva upp till alla bestämmelser som finns i fråga om miljö, brandskydd, arbetsmiljö etcetera.

I rapporten redovisas också synpunkter på den statliga styrningen av skolan från företrädare för SKL. Organisationen

¹³ Andra skoltjänstemän menade dock att Arbetsmiljöverket har intagit en mer begränsad roll än tidigare och problemen mer finns i frågor som rör brandskydds kontroll och krav på systematiskt brandskyddsarbete.

kritiserar bland annat regler för statistikinsamling och alltför detaljerade föreskrifter vid tillfälliga statsbidrag. Man är också kritisk till hur allmänna råd används och till hur Skolverket utför sitt inspektionsuppdrag. Denna statliga kontrollfunktion genomförs inte av Skolverket som en strikt legal bedömning av om kommunen uppfyller gällande bestämmelser. I stället bedömer verket om skolverksamheten är bra eller dålig. Därmed får inspektionen starkt normerande effekter som inte står i samklang med gällande ansvarsfördelning mellan stat och kommun anser SKL. Myndighetsuppgifterna gör med andra ord inte längre halt vid kommungränsen utan tar sig ända in i klassrummet.

Sammanfattningsvis bedömer Statskontoret att statliga myndigheters reglering av kommuners och landstings verksamhet varken är särskilt omfattande eller överdrivet detaljerad. Inget i undersökningen tyder heller på att myndighetsregleringen har ökat i omfattning under senare år. Den konkretiserade kritik mot statlig detaljreglering som framförs från kommunalt håll pekar bara i mycket begränsad omfattning ut de myndighetsföreskrifter som reglerar kommunal verksamhet. Kritiken mot detaljreglering handlar istället i hög utsträckning om normering högre upp i ”regelkedjan”, alltså lagar, regeringens förordningar och i vissa fall även EG-förordningar.

Intressant att notera är den skiljelinje som går mellan kommunala tjänstemän och kommunala politiker. Medan kommunala tjänstemän ofta ser fördelar med föreskrifter som ett stöd i arbetet, känner kommunala politiker ibland av sektorsallianser mellan kommunala och statliga tjänstemän.

Regleringar skapar mållkonflikter

Det är ofrånkomligt att det i genomförandet av det offentliga åtagandet uppkommer mållkonflikter. Hos kommunerna uppstår inte sällan mållkonflikter som beror på krockar mellan bestämmelser i olika lag- och regelkomplex och kanske än mer i hur dessa tillämpas av tillsynsansvariga myndigheter. Som komplettering till Statskontorets studie redovisas nedan ett konkret exempel från skolans värld. Noteras bör att exemplet, jämfört med Statskontorets rapport, även inbegriper lagar och regeringens förordningar.

En elev ”förstör”, på grund av personliga svårigheter, de andra elevernas inlärningsituation. Ett antal olika stödåtgärder sätts in

men situationen i klassrummet blir inte bättre. Elevens beteende börjar uppfattas som farligt både för elever och för läraren. Frågan om avstängning kommer därför upp. Skolverket hävdar emellertid utifrån bestämmelserna i skollagstiftningen att avstängning inte är en tillåten åtgärd och att eleven har rätt till sin undervisning. Samtidigt inträder Arbetsmiljömyndigheten och hävdar utifrån arbetsmiljölagstiftningen att situationen är farlig. Om eleven blir kvar i klassen, måste arbetet stoppas helt.

Det finns också exempel som rör äldreomsorgen. När Arbetsmiljöverket alltmör hävdar att det regelverk som ursprungligen skapades för särskilt boende också ska tillämpas vid boende i enskilt hem innebär det att brukarens rättigheter enligt socialtjänstlagen kan äventyras.

Exemplen skall inte tolkas som att kommunala företrädare menar att arbetsmiljölagen och de anställdas arbetsvillkor är oviktiga. Men det finns en frustration som bottnar i att den ena myndigheten ibland inte tycks känna till de grundläggande målsättningarna i den lagstiftning som ligger till grund för den andra myndighetens tillsyn. En annan orsak till frustration är att olika tillsynsmyndigheter inte samordnar sin tillsyn mot samma tillsynsobjekt.

Sammanfattande kommentarer

Mot bakgrund av ovanstående analyser synes det knappast vara några större problem förknippade med att statliga myndigheter ges rätt att med föreskrifter konkretisera intentioner i lagar och förordningar. Samtidigt är det tydligt att det ibland uppstår allianser mellan tjänstemän inom kommunal förvaltning och deras motsvarigheter på länsstyrelsen och i den nationella sektorsmyndigheter som ett sätt att gemensamt stärka ett visst verksamhetsområdes position i förhållande till andra i de avvägningar som kommunledningen måste göra.

Det som däremot synes bekymmersamt är dels hur statliga bestämmelser tillämpas i inspektioner och annan tillsyn och att både regler och tillsynsaktiviteter krockar med varandra i den kommunala praktiken på ett sätt som både skapar frustration och brist på effektivitet. Konflikterna mellan olika slags statlig styrning skapar också hinder för den eftersträlvade anpassning till lokala förhållanden som varit en drivkraft för den successiva avregleringen av den statliga styrningen under de senaste årtiondena.

6.1.3 Rättighetslagstiftning

Kommitténs tilläggsdirektiv aktualiserar den ökade användningen av rättighetslagstiftning, varför en övergripande analys skall göras av fördelar och nackdelar med att sådan lagstiftning ålägger kommuner och landsting att tillhandahålla individuella sociala och ekonomiska rättigheter.

I Sverige tillförsäkras medborgarna offentliga välfärdstjänster genom ett i huvudsak skyldighetsbaserat system. Till exempel grundas sjukvårdssystemet på hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) som innebär att kommuner och landsting har en skyldighet att erbjuda medborgarna en god vård på lika villkor. Det skyldighetsbaserade systemet har dock på två områden kompletterats med en rättighetslagstiftning. Enligt socialtjänstlagen (2001:453) finns det möjlighet att anföra förvaltningsbesvär över biståndsbeslut, till exempel beslut om hjälp i hemmet eller plats i särskilt boende. Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, (1993:387) innebär utkrävbara rättigheter för en enskild som omfattas av lagen. Även lagen om färdtjänst (1997:736) ger vissa rättigheter till den enskilde.

Rättighetslagstiftningen på handikappområdet tillkom som en "pluslag" till socialtjänstlagen. Den skulle tillförsäkra personer med funktionshinder viss service som de visserligen redan var berättigade till men som många hade problem med att få tillgång till i den omfattning som lagstiftaren avsett.

Ett viktigt argument för att just svårt funktionshindrade gavs stärkta rättigheter var att denna grupp är särskilt skyddsvärd. Dessa personer har ofta svårt att som enskilda göra sin röst hörd bland de många olika behov som kommunen skall prioritera. Det fanns en uppfattning att den lokala demokratin inte klarade av att tillräckligt kraftfullt prioritera de, många gånger kostnadskrävande, behov en enskild person kan ha gentemot kollektivets önskemål på andra områden.

Ur ett systemperspektiv utgör rättighetslagstiftning en markant annorlunda statlig styrning av kommunens verksamhet. En rättighetslag avser den enskilde individen och inte kommunen som den skyldighetsbaserade lagstiftningen gör. Relationen mellan individen och staten blir mer direkt samtidigt som det "mellanled" som utgjorts av kommunen försvagas.

I ett skyldighetsbaserat system ges individen det hon har rätt till genom lokalt fattade beslut. I ett rättighetsbaserat system blir

utkrävandet av en välfärdstjänst av snarast privaträttslig karaktär.¹⁴ Kommunen som en arena för prioritering mellan olika behov och önskemål riskerar att bli otydlig om det finns enskilda individer som hos kommunen kan utkräva något man av staten givits rätt till. Det finns en oro för att kommunerna inte längre kan utgöra den politiska basen i den svenska demokratin om de successivt skulle komma att tömmas på medborgar- och gemenskapsvärden.

I debatten kring rättighetslagstiftningen framförs ofta att den ger så små möjligheter till lokal anpassning och kommunalpolitiska prioriteringar att man kan ifrågasätta om den välfärdsservice som omfattas bör vara en kommunal angelägenhet. I stället menar man att inom sådana verksamhetsområden borde kommunen ges ett driftansvar samtidigt som staten svarar för verksamhetens finansiering. Det som talar för kommunal drift är bland annat att det ofta finns en nära koppling till andra kommunala verksamheter. Det kan också vara så att staten inte har någon lämplig form att utföra uppgiften i.

Det finns alltså motiv som talar för att kommunen bör ha ett samlat ansvar för samtliga invånare i kommunen och att man inte kan exkludera vissa invånares behov. Motiven bakom rättighetslagstiftningen är inte att de tjänster som omfattas i grunden är annorlunda jämfört med övriga kommunala välfärdstjänster. Det starkare individskyddet är istället motiverat av att statsmakterna vill skydda just dessa individers behov från att nedprioriteras. Också den rättighetsbaserade servicen ingår som en del av kommunernas samlade välfärdsuppdrag och den bör inte brytas ut.

En annan kritik mot rättighetslagstiftning är att den kan leda till att politiken på området låses fast. Det politiska ställningstagandet att rättighetsreglera en tjänst görs en gång för alla i och med att lagen kommer till. Att löpande pröva ambitionerna på området politiskt går förlorade, när en rättighetslag är beslutad och nivån på servicen fastlagd.

Dessutom befarar man att det inom de snäva ekonomiska ramar som kommunerna för närvarande bedriver sin verksamhet, finns en risk för att andra grupper med behov som inte är rättighetsreglerade får stå tillbaka för de grupper som har sina rättigheter precist reglerade.

Det finns således skäl som talar såväl för som emot rättighetslagstiftning som sådan. Ur den enskilde individens perspektiv finns

¹⁴ Fimreite A. (2001) *Lovfestede retter og lokalt folkestyre*. LOS-senter Rapport 0501.

det stora fördelar med att kunna hänvisa till direkt utkrävbara rättigheter gentemot samhället. Ur kommunens synvinkel innebär rättighetslagstiftning en insnävning av möjligheterna att prioritera mellan olika behov och därmed en inskränkning i handlingsutrymme. Kommunen blir mer av en direkt utförare av detaljerat definierade tjänster åt staten än vad man är inom områden där kommunen har möjligheter att göra avvägningar mellan olika intressen och grupper.

Avslutande kommentarer

En fortsatt utveckling av fler rättighetsbaserade lösningar inom välfärdsområdet skulle innebära att det system för decentraliserat kommunalt ansvar för välfärdsproduktionen som hittills gällt i Sverige skulle förändras i grunden. Någonstans inträder den punkt där vi lämnat det huvudsakligen skyldighetsbaserade välfärdssystemet och gått över till ett huvudsakligen rättighetsbaserat system. Stora förskjutningar i förhållandet mellan, å ena sidan, individen och kommunen och, å andra sidan, staten och kommunen inom välfärdsområdet skapar till sist en systemförändring. Att en sådan systemförändring skulle ge effekter för de samlade finansierings- och styrningssystemen förefaller självklart liksom för ansvarsutkrävande och för medborgarens samlade relation till det offentliga.

Det finns knappast skäl att påstå att vi med de begränsade inslag av rättighetslagstiftning som nu tillämpas i Sverige har lämnat ett i grunden skyldighetsbaserat system. Rättighetslagstiftningen i dag är främst att se som en komplettering av vissa medborgares rättigheter gentemot samhället. Statsmakterna har valt att lyfta fram några definierade grupper vilka på några avgränsade områden fått ett särskilt lagstöd när det gäller viss service. Visserligen har detta medfört konsekvenser för kommunerna, och då inte minst under ekonomiskt kärva tider, men det har inte inneburit att spelreglerna mellan individen, kommunen och staten ändrats när det gäller välfärdsområdet i stort.

Man bör dock vara medveten om att ytterligare prioriteringar av vissa grupper eller behov i förlängningen kan aktualisera en diskussion om vilket grundläggande system som skall gälla för fördelningen av offentliga välfärdstjänster.

6.1.4 Den ekonomiska styrningen

Ekonomisk styrning, det vill säga att ekonomiska resurser ställs till förfogande, är ett centralt styrmedel i all offentlig verksamhet. Ur ett styrningsperspektiv är det väsentligt att resurstilldelning också innefattar möjligheter att ställa villkor, såsom kriterier som skall uppfyllas för rätt till stöd eller krav på återrapportering.

I kommitténs tilläggsdirektiv konstateras att ekonomiska styrmedel är viktiga komponenter i den statliga styrningen av kommunerna. Styrning med hjälp av generella statsbidrag utgör därvid en huvudprincip, men det förekommer även situationer där specialdestinerade statsbidrag är att föredra. Tilläggsdirektiven tar även upp den så kallade kommunala finansieringsprincipen.

Den ekonomiska ansvarsfördelningen

Grundläggande för den ekonomiska ansvarsfördelningen mellan stat och kommun är att staten finansierar statlig verksamhet med statliga skatteintäkter och att kommunerna finansierar sina verksamheter med kommunalskatteintäkter eller med kommunala avgifter. Eftersom kommunerna är olika starka ekonomiskt sett finns det kommunala utjämningsystemet som omfördelar ekonomiska resurser så att varje kommun i princip skall ha samma ekonomiska förutsättningar.

De sammantagna kommunala skatteintäkterna är dock inte tillräckliga för att finansiera den samlade kommunala verksamheten, utan det finns en viss nettoöverföring av medel från statsbudgeten till kommunsektorn. Sedan reformen 1993, när ett mycket stort antal specialdestinerade statsbidrag avvecklades, gäller som nämnts som huvudprincip ett generellt statsbidrag till kommuner i stället för att medel specialdestineras till olika kommunala verksamheter.

Statsbidragen kan således sorteras i å ena sidan sådana som kräver en motprestation från kommuner (till exempel ansökan, medfinansiering eller återrapporteringskrav) och å andra sidan sådana som enligt olika beräkningssystem fördelas till samtliga kommuner.

Av kommunernas totala intäkter är ca 15 procent statsbidrag. Mellan 1996 och 2004 har de riktade statsbidragen till kommuner och landsting ökat från ca 20 miljarder kronor till drygt 40 miljarder kronor. Det innebär att de riktade statsbidragen har ökat sin andel av de totala statsbidragen från ungefär 25 till närmare

50 procent under samma tidsperiod.¹⁵ Riktade statsbidrag förekommer inom i stort sett alla kommunala verksamhetsområden.

Finansieringsprincipen och generell statsbidragsgivning

Modellen för fördelning av ekonomiskt ansvar mellan stat och kommun som redovisats ovan kompliceras dock av att

- staten kan besluta om nya verksamheter som obligatoriskt skall utföras av kommunerna eller att verksamhet som kommunerna hittills bedrivit som frivilligt åtagande skall bli obligatorisk,
- staten önskar påverka hur kommunerna bedriver en viss verksamhet och beslutar därför om lagar, andra regler, handlingsprogram med mera och ger statliga myndigheter uppdrag att besluta om föreskrifter, att utöva tillsyn, med mera,
- staten önskar påverka kommunal avgiftsfinansiering och beslutar därför om maximitaxor eller andra restriktioner för utformningen av kommunala taxor,
- staten fattar beslut som, vare sig direkt eller enbart avser kommunala verksamheter, men ändå får ekonomiska konsekvenser för kommunerna,
- det kan finnas praktiska samband mellan statligt och kommunalt bedrivna verksamheter så att förändringar i statlig verksamhet får återverkningar på kommunal verksamhet och därmed på den kommunala ekonomin,
- staten har ansvar för den generella ekonomiska politiken – för tillväxt, sysselsättning och inflation – och vidtar åtgärder som påverkar också kommunernas ekonomi.

Som ett rättesnöre i sammanhanget finns sedan 1993 den så kallade finansieringsprincipen. Den har godkänts av riksdagen vid två tillfällen. Enligt prop. 1991/92:150 gäller att kommuner och landsting inte bör åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter. Principen förtydligades 1993 i prop. 1993/94:150 på så sätt att den endast omfattar statliga åtgärder som direkt tar sikte på kommunal verksamhet. Samtidigt konstaterades att andra åtgärder som får ekonomiska konsekvenser för den kommunala verksamheten bör beaktas vid bedömningen av sektorns skattefinansierade utrymme.

¹⁵ Regeringens skrivelse 2004/2005:102 *Utvecklingen inom den kommunala sektorn*.

Mer konkret tillämpas finansieringsprincipen i situationer som följande:

- nya uppgifter åläggs kommuner och landsting, exempelvis när en uppgift förs över från staten till kommun eller landsting,
- frivilliga kommunala uppgifter görs obligatoriska,
- kommunalt ansvar för vissa uppgifter tas bort eller regelverk som styr kommunernas och landstingens verksamhet avregleras,
- ambitionsnivåer för befintliga kommunala uppgifter höjs eller sänks,
- regler ändras som påverkar kommuns möjlighet att ta ut avgifter eller möjlighet till andra inkomster.

Om en kommunal uppgift som tidigare varit frivillig görs obligatorisk, skall utgångspunkten vara att regleringen sker ”från botten”, detta innebär att regleringen avser även den del av verksamheten som tidigare har tillhandahållits på frivillig basis. En bedömning kan emellertid göras från fall till fall om kommunernas befintliga kostnader helt eller delvis ska avräknas compensationen från staten. Detta är således en förhandlingsfråga mellan företrädare för staten och för kommunerna.

Reglering enligt finansieringsprincipen sker via ett anslag inom utgiftsområde 25 (Uo 25) Allmänna bidrag till kommuner i statsbudgeten.¹⁶ Finansieringsprincipen har påverkat anslaget för år 2006 på två sätt:

- Staten har tagit över ansvar och finansiering av vissa påbyggnadsutbildningar inom vuxenutbildningen, vilket föranleder en minskning under anslaget med 175 miljoner kronor. (Föregående år gjordes en minskning med 125 miljoner kronor.)
- Eleverna på individuella program i gymnasieskolan skall från och med läsåret 2006/2007 ges utbildning på heltid som är likvärdig med den som erbjuds på nationella program, varför kommunerna kommer att kompenseras för detta med

¹⁶ Anslag 48:1 Kommunalekonomisk utjämning som för år 2006 beräknas till 58 129 miljoner kronor. Detta anslag tillkom samtidigt som det nya utjämningssystemet trädde i kraft. De avgifter inom utjämningssystemet som betalas av kommuner och landsting till staten redovisas som inkomster under anslaget. Samtidigt fungerar anslaget som ett instrument för olika ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorerna.

225 miljoner kronor 2006 (samt med ytterligare 225 miljoner kronor 2007).¹⁷

Exempel på situationer där finansieringsprincipen inte är tillämplig är följande:

- förändringar av direkta skatter som påverkar det kommunala skatteunderlaget, exempelvis förändringar i grundavdraget,
- förändringar av indirekta skatter, såsom arbetsgivaravgifter och mervärdesskatt,
- förändringar i transfereringssystemen som har effekter på det kommunala skatteunderlaget eller de kommunala utgifterna,
- demografiska eller tekniska förändringar som påverkar kommunsektorns kostnader,
- förändrade kommunala kostnader orsakade av den allmänna pris- och löneutvecklingen,
- statliga beslut som påverkar kommunen som arbetsgivare, sådant som ändrade karensregler i sjukförsäkringen.

I kommitténs tilläggsdirektiv konstateras att finansieringsprincipens tillämpning ibland blir föremål för diskussion. Ett aktuellt exempel är de förändringar i gymnasieskolan som träder i kraft hösten 2007. De nuvarande gymnasieprogrammen behålls, men riksdagens beslut gäller omfattande tekniska förändringar. Ämnesbetyg skall införas i ett kursutformat system, samtliga kurser utom vissa i kärnämnen skall omfatta minst 100 poäng. På grundval av underlag från Skolverket fattar regeringen beslut under våren 2006 om nya kursplaner, ämnesbetyg samt lärlingsutbildning. Kommunerna kommer därefter ha cirka 12 månader på sig att förbereda sig innan förändringarna skall bli praktisk verklighet.

SKL har nyligen i en skrivelse till regeringen (2005-02-11) hemställt om kostnadskompensation i samband med införande av dessa förändringar, i synnerhet vad gäller ämnesbetygen. Den kostnad som förbunden ser framför sig är 1 280 miljoner kronor för perioden 2006–2009, varav 750 miljoner avser kommunala lönedel för fortbildning och 530 miljoner för upphandling/finansiering av fortbildningsinsatser. Som framgått ovan ingick inte i regeringens förslag i budgetpropositionen 2006 någon anpassning av anslaget

¹⁷ För landstingen var det i BP 2006 inte aktuellt med några justeringar i enlighet med finansieringsprincipen.

för det generella statsbidraget av de skäl som anfördes i SKL:s skrivelse.

Riktade statsbidrag

Som redan konstateras förekommer inom ett flertal områden riktade statsbidrag till kommuner, både inom Uo 25 och inom andra utgiftsområden. I följande avsnitt redovisas som exempel dels några riktade statsbidrag som utges år 2006, dels några tidigare satsningar som numera avslutats.

Vuxenutbildning

Riksdagen beslutade 2001 om ett riktat statsbidrag för åren 2003–2005 på ungefär 1,8 miljarder kronor om året till kommunal vuxenutbildning. Staten fördelar år 2006 cirka 1,7 miljarder kronor till landets 290 kommuner för att ge förutsättningar för kommunerna att fortsätta bedriva en kvalitativ vuxenutbildning. Totalt innebär det 45 000 årsstudieplatser.

Fördelningen utgår från kommuners ansökningar och från officiell statistik. Förutsättning för de statligt finansierade platserna är en kommunal finansiering som uppgår till minst 82 procent av stödet.

Det riktade statsbidraget för vuxenutbildning skulle enligt riksdagens beslut inordnas i det generella statsbidraget från och med budgetåret 2006. Regeringen och samarbetspartierna kom emellertid i april 2005 överens om att en likvärdig tillgång till vuxenutbildning i alla kommuner behöver säkerställas och att medlen ska fortsätta att vara riktade till och med 2008.

Personalförstärkning i skola och fritidshem – ”Wärnerssonpengarna”

I budgetpropositionen år 2000 aviserade regeringen inrättandet av ett särskilt statsbidrag för att öka personaltätheten i skola och fritidshem. Enligt regeringens ursprungliga plan skulle kommunerna tillföras 17,5 miljarder kronor mellan år 2001 och 2006. Målet var att tillföra skolan 15 000 fler anställda.

Inför varje läsår skall kommuner som vill ta del av bidraget ansöka om detta hos Skolverket. Efter avslutat år skall

kommunerna rapportera hur bidraget har använts. Kommuner tilldelas statsbidraget under förutsättning att personaltätheten ökar i förhållande till basåret. För varje kommun fastställer Skolverket en bidragsram som beräknas utifrån antalet barn och ungdomar i åldern 6–18 år som bor i kommunen. Bidragsramen sätter en övre gräns för det statsbidrag som kommunen kan tilldelas för det aktuella läsåret. Bidragets slutliga storlek står i proportion till kostnaderna och fastställs i samband med att kommunerna redovisar hur bidraget har använts.

Systemet har sedan starten ändrats på flera sätt. Från januari 2005 har på årsbasis 3 miljarder kronor förts över till det generella statsbidraget. Den riktade delen har minskat med motsvarande summa. Satsningen går nu in på sitt sista år. År 2007 kommer bidraget att föras in i det generella bidraget till kommuner.

Riksrevisionsverket har i en rapport granskat dessa bidrag.¹⁸ Där framgår att samtliga av landets kommuner någon gång har tagit del av bidraget. Det finns dock ett antal kommuner som under ett eller flera år inte har tagit del av bidraget fullt ut. Den vanligaste förklaringen är då att kommunen ansökt om och fått fullt bidrag men vid uppföljning inte kunnat redovisa de utlovade personalförstärkningarna. De har då fått bidragen för efterföljande år reducerade. Det finns också några kommuner som direkt fått avslag på ansökan eller har låtit bli att ansöka. I de senare fallen har orsaken varit att kommunerna varit tvungna att minska sina kostnader för skola och fritidshem och insett på förhand att de inte skulle kunna uppnå kravet på ökad personaltäthet.

Stöd till kvalitetsutveckling inom den kommunala vården och omsorgen om äldre – ”Kompetensstegen”

Inom Uo 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg genomförs under perioden 2005–2007 Kompetensstegen – en satsning på kvalitetsutveckling inom den kommunala vården och omsorgen om äldre med sammanlagt 1 050 miljoner kronor. Syftet är att stödja kommunernas långsiktiga kvalitets- och kompetensutvecklingsarbete inom vård och omsorg om äldre. Utgångspunkten är att genom idéer, råd och stöd inspirera och uppmuntra till kvalitetsarbete genom verksamhetsnära kompetensutveckling av personalen.

¹⁸ Riksrevisionen 2005:9 *Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem.*

Anhörig 300

Som led i den nationella handlingsplanen för äldrepolitiken för 1999–2001 utgick ett särskilt stimulansbidrag – Anhörig 300 – med totalt 300 miljoner kronor. Syftet var att stimulera kommunerna till att utveckla stödet till anhöriga som vårdar äldre, funktionshindrade och långvarigt sjuka. Av de 100 miljonerna per år fördelades 96 miljoner kronor till kommunerna utifrån antal invånare som är 65 år och äldre.

För att få del av bidragen fanns tre villkor:

- kommunen skulle tillsammans med berörda frivilligorganisationer utarbeta en treårig handlingsplan för arbetet med anhörigstöd,
- utvecklingsarbetet skulle ske tillsammans med anhörigorganisationer eller andra frivilligorganisationer,
- handlingsplanen skulle godkännas av ansvarig kommunal nämnd.

Socialstyrelsen – som administrerat bidraget – har utvärderat projektet och menar att Anhörig 300-satsningen varit mycket framgångsrik när det gäller att synliggöra de anhörigas situation och att värdesätta och respektera deras insatser.

Lokala investeringsprogram (LIP)

Under perioden 1998–2002 beviljade riksdagen 6,2 miljarder kronor som stöd till lokala investeringsprogram (LIP) i kommuner. Syftet var att stimulera en utveckling mot ett ekologiskt hållbart samhälle. Det statliga stödet innebar att kommunerna gavs möjlighet att i samverkan med lokala företag och organisationer genomföra åtgärder som ökar den ekologiska hållbarheten.

För att kommunerna skulle kunna få tillgång till bidragen krävdes att medfinansiering av programmen. LIP utformades som ett konkurrensutsatt bidragssystem. Alla kommuner hade möjlighet att söka stöd. För att få bidrag krävdes en ansökan där man skulle visa att om åtgärderna genomfördes skulle belastningen på miljön minska och effektiviteten i användningen av energi och andra naturresurser öka. Dessutom skulle åtgärderna i ett lokalt investeringsprogram kunna antas öka sysselsättningen.

Ansökningsförfarandet upplevdes av många kommuner som mycket komplicerat och tidskrävande. Regering och riksdag beviljade därför år 1998 också bidrag på 50 000 kronor vardera till Sveriges 70 minsta kommuner för att dessa skulle kunna klara själva arbetet med att ställa samman en LIP-ansökan. Ansökningar togs emot till och med december 2001, och i juni 2002 fattades de sista besluten om nya LIP-bidrag.

Totalt har svenska kommuner och deras samverkanspartners isatsat drygt 27 miljarder kronor i lokala investeringsprogram under den aktuella femårsperioden.¹⁹ Det statliga stödet har utgjort cirka 23 procent av den totala investeringen, vilket innebär att kommunerna och deras samverkanspartners har stått för merparten av pengarna. Omkring 270 av Sveriges kommuner skickade in fullständiga ansökningar. Under programperiodens fem år gjordes totalt 622 ansökningar (varje kommun kunde söka stöd fem gånger). De två sista åren (2001 och 2002) sjönk antalet ansökningar väsentligt jämfört med föregående år.

Av de 622 ansökningarna beviljades 211 stycken (cirka 33 procent). Totalt beviljades 161 av Sveriges kommuner bidrag. Den övervägande delen av projekten utfördes i stora eller mellanstora kommuner. Flera kommuner beviljades stöd för fler än ett program.

LIP har blivit föremål för ett flertal utvärderingar. Programmet har haft en rad positiva effekter för miljön och för lokalt miljöarbete, framför allt i de kommuner som beviljats stöd. Som påpekats av Centrum för utvärderingsforskning vid Umeå universitet måste emellertid en helhetsbedömning också väga in de knappt hälften av landets kommuner som inte beviljades stöd. Bland dessa bidrog LIP enligt utvärderarnas mening inte bara till en temporär utan också mer långsiktig uppgivenhet och tillbakagång i hållbarhetsarbetet.²⁰

¹⁹ *LIP och lokalt miljöarbete – en jämförande studie mellan kommuner som fått och inte fått statligt investeringsstöd*, Utvärderingsrapport 2003:12 Umeå Centre for Evaluation Research (UCER)

²⁰ *I skuggan av lokala investeringsprogrammet – kommunerna som inte beviljades stöd samt synen på staten i LIP:s efterföljd*, Utvärderingsrapport 2005:16 UCER. Den slutsats som dras i denna rapport är att den konkurrensutsatta bidragsmodell som LIP representerar är problematisk, både för de kommuner som inte beviljats stöd och för den samlade effekten av programmet. LIP har bl.a. gett upphov till s.k. undanträngningseffekter – annat hållbarhetsarbete har fått läggas åt sidan. Konkurrensutsättningen har dessutom gått ut över den tidigare samarbetsanda mellan kommuner och omvärld som utmärkte 1990-talets Agenda 21-rörelse.

Sammanfattande kommentarer

Som framgår av ovanstående översikt ingår i statens ekonomiska styrning av kommunerna både en ordning med generell statsbidrag och riktade satsningar som löper under några år för att sedan upphöra eller växlas ner genom att belopp tillförs anslaget för det generella statsbidraget.

Riktade statsbidrag

Det finns en viss kritik mot hur staten utformar riktade satsningar. Graden av specialdestinering är ibland mindre välavvägd – det generella problem som en statlig satsning inriktas på kan vara mer eller mindre närvarande i den enskilda kommunen.

Många satsningar som riktas till kommunerna rör på ett eller annat sätt kommunernas bemanning och kostnader för personal. Särskilt när ett flertal satsningar pågår samtidigt, skapas inte sällan arbetsrättsliga problem för kommunerna när det gäller att i samförstånd med arbetstagarorganisationerna hantera olika anställningsformer.

Inom den riktade statsbidragsgivningen förekommer numera även projektbidrag som kommunerna får ansöka om i konkurrens. Bredvid de uppenbara fördelarna att värdefullt förändringsarbete kommer i gång bland de kommuner som får bidrag, måste ställas nackdelar med att andra kommuner som sökt och lagt ner betydande resurser på sin projektbeskrivning snarast tappar motivation samt att satsningar av detta slag inte alls når de kommuner som av olika skäl inte kan mobilisera de resurser som krävs för att delta i projektkonkurrensen. Till detta kommer att det omfattandet arbetet med söka bidrag stjäl uppmärksamhet från annan verksamhet.

De riktade satsningarna från staten är samtidigt ett naturligt inslag i vad som ovan kallades ”annan styrning”, det vill säga de ingår i en uppsättning av alternativa styrinstrument där staten på annat sätt än via reglering söker befrämja nationella ambitioner.

Mot bakgrund av den stora omfattningen av den riktade statsbidragsgivningen finns det skäl att resa frågan om inte den statliga ekonomiska styrningen bör renodlas. Åtminstone bör de generella statsbidragen åter få en dominerande roll. Man kan också fråga sig i vilken mån ramar för projektbidrag som söks av kommuner i konkurrens är ett bra instrument, i synnerhet om det finns tendenser

att vissa kommuner återkommande är framgångsrika medan andra kommuner mycket sällan får del av sådana resurstillskott.

Utifrån den samlade bild som sekretariatet uppfattar finns det skäl att ställa högre krav på statsmakterna när det gäller den riktade statsbidragsgivningen. I dag synes satsningarna i hög grad initieras på olika håll i Regeringskansliet utan att det förekommer någon tydlig samordning eller prioritering av vilka problem som är mest angelägna att sikta in statsbidrag på. Det vore önskvärt om regeringen exempelvis i början av en mandatperiod gjorde en samlad prioritering av vilka problem inom den kommunala sektorn som är av den karaktären att det vore ändamålsenligt att staten agerar med riktade statsbidrag.

Finansieringsprincipen

Enligt tilläggsdirektiven ska kommittén göra en övergripande analys av finansieringsprincipens tillämpning och om den anser det motiverat lämna förslag om hur tillämpningen av denna princip skulle kunna tydliggöras. Frågan om principens tillämpning har under en tid diskuterats mellan företrädare för regeringen och för SKL. Efter ett möte i december 2005 har SKL meddelat i ett pressmeddelande att man vid detta möte nått en samsyn om hur den kommunala finansieringsprincipen ska tillämpas.

Samsynen beskrevs på följande sätt: Principen ska innebära att reformer som staten genomför också finansieras fullt ut av staten och omvänt, en förändring som leder till sänkta kostnader innebär att staten minskar bidragen till kommuner och landsting. Principen gäller inte alla förändringar som påverkar sektorn utan enbart reformer och lagstiftning som direkt berör kommuner och landsting. Det noterades också att principen gäller sedan 1992 och att även om den inte lagfästs, så har den beslutats av riksdagen.

Man kan alltså konstatera att i dagsläget finns det en gemensam tolkning hos parterna i stat/kommunrelationen om hur finansieringsprincipen ska tillämpas. Att riksdagen godkänt principerna såsom de formulerades i två propositioner 1993 och 1994 innebär också att de är ”bundna med riksdagen”. Det innebär att regeringen måste återkomma i proposition till riksdagen om man av något skäl skulle vilja justera innehållet i principen.

Med hänsyn till komplexiteten i såväl de offentliga åtagandena som i den statliga styrningen är det inte förvånande att det även

med en kompletterande tolkning under hand uppkommer svårigheter att avgöra när den skall gälla. Det exempel med gymnasiepropositionen som redovisades ovan illustrerar detta. Att övergången till ett nytt betygssystem i gymnasieskolan medför kostnader för kommunerna är ofrånkomligt och det är inte orimligt att vilja se det hela som en reform. Å andra sidan ingår det sedan länge i kommunens åtagande att gymnasieskolorna ska sätta betyg. I den meningen är förslaget inget som förändrar det kommunala åtagandet.

Vad vi här möter är inte främst ett problem som rör principens rättsliga status, det sätt på vilket den har stadfästs formellt. I stället handlar det om en ofrånkomlig svårighet med regelformulering – hur skall man utforma regler som ger tydliga utslag utan att de förlorar sig i detaljer när det gäller en komplex beslutsmaterial?

I avsnitt 6.3 redovisar vi ett antal uppslag till förbättrade former inom stat/kommunrelationen, bland annat utvecklade system för informationsförsörjning och en formaliserad konsultationsprocess, möjligen kombinerad med en form för avdömning vid tvister. Därmed skulle frågor som rör finansieringsprincipens tillämpning ges ett samlat forum för beredning såväl inför reformer som för uppföljning av tidigare regleringar enligt principen.

Övriga Norden²¹

I Norge hanteras frågor som motsvarar finansieringsprincipen inom ramen för ett system för konsultationer grundade på ett icke juridiskt bindande avtal mellan staten (genom regeringen) och den kommunala sektorn (genom Kommunenes Sentralforbund).

I Danmark finns sedan början av 1970-talet ett institutionaliserat samarbete mellan staten, kommuner (och, fram till Strukturreformen, amter) för att man i samband med det statliga budgetarbetet ska fastställa ekonomiska ramar för den kommunala verksamheten. Den konkreta utgångspunkten för avtalsdiskussionerna är en beräkning av det kommande årets utgifter och inkomster. Vid dessa beräkningar beaktas

- den utvidgade totalbalansprincipen (DUT) som motsvarar den svenska finansieringsprincipen och som innebär bland annat att

²¹ Källa för detta avsnitt är den studie som Statskontoret genomfört åt Expertgruppen för Studier i Samhällsekonomi ESS *Hur vet staten vad kommunerna gör?* (ESS 2005:3; Statskontoret 2005:20).

- staten kompenserar kommunerna för kommunala merutgifter om uppgifter flyttas och om statliga regler ändras,
- budgetgarantiordningen som skall minska effekterna för kommunerna av svängningar i de konjunkturrellt påverkade utgifterna. Det årliga "blocktilskuet" regleras utifrån ändringar i utgifterna på nationell nivå,
 - pris- och löneutvecklingen, det vill säga att statsbidraget ska följa pris- och löneutvecklingen och vara värdebeständigt. Reglering sker två år i efterskott.

Den danska ordningen med DUT har reglerats i lagstiftning i några omgångar med början 1972 men är inte skyddad i grundlag.

I Finland är en finansieringsprincip etablerad i lagstiftningspraxis men ej skyddad i lag eller grundlag.

6.1.5 Kunskap som en styrform

God kunskap om de kommunala verksamheterna och hur de skapar välfärd för medborgarna är en grundläggande förutsättning såväl för kommunernas verksamhetsansvar som för den statliga styrningen. Kommitténs tilläggsdirektiv pekar på behovet av att säkerställa en samlad strategisk kunskap om den kommunala verksamheten och hur detta behov skulle kunna tillgodoses.

Det finns ett ökande intresse för sådan styrning som påverkar förmågan att utnyttja och att generera kunskap. Inte minst tar detta sig uttryck inom hälso- och sjukvården. En fungerande kunskapsstyrning förutsätter att det finns system för att registrera relevanta förändringar i den pågående verksamheten och dess villkor samt kanaler för att föra över information om detta så att kunskapsbildningsprocessen underlättas.

Kunskapsstyrningen omfattar ett antal faser. Den som styr bör ha en uppfattning om vad som är relevant och vad som behöver förbättras. Vidare avses styrningen resultera i ett förändrat beteende bland de praktiskt verksamma, det vill säga de som är mottagare av kunskapsstyrningen. Det kan innebära att den styrande kan behöva påverka mottagarens förutsättningar att tillgodogöra sig information. Korrigerande åtgärder kan också behöva sättas in. Den mottagande organisationen kan behöva tid att anpassa sig till nya förutsättningar och ändra sin organisation så att denna förmår reagera i önskvärd riktning.

Kunskapsstyrning är en form av styrning som kräver en hög grad av legitimitet. Mottagarna av styrningen måste känna förtroende för formerna för inhämtande, för urvalet och för presentationen av informationen. Av central betydelse är just kunskapsbasen, vilken i sig ofta knyter till det professionella åtagandet. Professioner, det vill säga yrkesgrupper med utbildning för att självständigt kunna bedöma adekvata insatser, kännetecknas av att yrket är sanktionerat av samhället (legitimation kan förekomma), har etiska regler, yrkeskunskaper som grundar sig på systematisk teori, en nära koppling mellan praktiskt arbete och forskning/utbildning och även egenkontroll.

Sammanfattande kommentarer

Det finns flera skäl till att anta att kunskapsstyrningen inom olika välfärdssektorer kommer att öka i betydelse. Fler och fler verksamheter kommer sannolikt att bli kunskapsbaserade. Till detta bidrar statens ambition att kunskapsutveckling kommer befolkningen till del, att kunskap värderas kritiskt och att "bästa möjliga kunskap" används i verksamheterna. Kunskapsstyrning är mycket viktig inom hälso- och sjukvården och baseras på att sjukvården i sig har en stark kunskapsbas och att professionerna inom vården ska ges en möjlighet till kunskapsbaserat beslutsfattande. Även inom de kommunala verksamheterna pågår en utveckling som handlar om att bredvid "vardags"- och erfarenhetsbaserad kunskap blir en förmåga att ta till sig mer systematiskt framtagen kunskap viktigare och viktigare. Den pågående kompetenshöjningen inom vård- och omsorgssektorerna är ett uttryck för detta.

Betydelsen av relevant kunskap och en väl fungerande kunskapsbildning är emellertid inte enbart en fråga för professionerna och annan personal inom verksamheterna. Av lika stor vikt är att de beslut om prioriteringar och verksamhetsinriktningar som de förtroendevalda har ansvar för får ett fullgott stöd i fungerande system för kunskap om verksamheternas resultat och effekter, i synnerhet i termer av utbyte för medborgarna.

6.2 Hur uppfattas dagens styrning?

Det finns relativt lite empirisk forskning som belyser stat/kommunrelationen – merparten av den statsvetenskapliga och den förvaltningsekonomiska forskningen behandlar antingen staten och dess interna styrning eller kommunsektorn med dess interna styrproblematik. Analyser av det kommunala självstyret tenderar att vara relativt principiella med utgångspunkt i regeringsformen. Försök att resonera i termer av vilket handlingsutrymme som kommuner och landsting har i praktiken är sällsynta.

Det finns knappast heller någon forskning som belyser hur en kommun utifrån till exempel kommunstyrelsens perspektiv ser på den statliga styrningen. De studier som finns utgår från en specifik sektor eller fokuserar bara ett specifikt styrinstrument.²² Ingen förefaller ha intresserat sig för att ta ett samlat grepp på statens styrning av kommunsektorerna utifrån ett nedifrånperspektiv.

SKL har under en rad år påtalat vad man ser som generella brister i den statliga styrningen. Dock har det i många fall saknats konkretion. Av den anledningen har man låtit en utredare ta fram en samling exempel på vad kommuner upplever som alltför långtgående statlig detaljstyrning inom ett antal kommunala verksamhetsområden.²³ Rapporten lyfter fram konkreta problem med olika slags reglering (lagstiftning, regeringens förordningar och myndigheters föreskrifter) och hur reglerna tolkas och tillämpas vid inspektioner, tillsyn och bedömningar som görs av länsstyrelser och centrala myndigheter. Rapporten påtalar också problem med professionsstyrning, specialdestinerade bidrag och illa koordinerad statlig styrning. Man avstod dock från att mer samlat uppskatta ekonomiska eller andra konsekvenser av de exempel som fördes fram.

I utredningsarbetet har sekretariatet haft flera tillfällen att samtala med praktiskt verksamma inom kommunerna. Det som då framgår är att man inte anser att det är ett stort problem i sig att styras av staten. Det är inte heller problematiskt att det kommer nya uppdrag under förutsättning att villkoren för finansieringen är klargjorda i förväg. Det stora problemet som kommunerna upplever är att det finns så många och olika statliga viljor. Poängen med kommunal självstyrelse menar man är förmågan att lokalt kunna ta

²² En intressant analys är dock Sven Siverbo, *Varaktiga effekter? Om ekonomisk utveckling i Kommundelegationens spår* (Kfi rapport 2004:73). Studien belyser effekterna av de så kallade kommunakuterna.

²³ Sveriges Kommuner och Landsting (2005) *Statens detaljstyrning ur ett kommunalt perspektiv*.

ansvar för *helheten*. Det är just denna strävan efter helhetsbedömningar som försvåras när statens styrning är motstridig. Man uppfattar också att den statliga styrningen i vissa avseenden är präglad av ryckighet och att kommunerna ofta får dåliga förutsättningar för framförhållning.

Tillfälliga bidrag skapar oförutsägbarhet och minskar utrymme för lokala prioriteringar

Ett inslag i den statliga styrningen är att staten tämligen frekvent söker bidra till förbättring av olika verksamheter genom finansiellt stöd av olika slag. Tillfälliga statsbidrag för att finansiera fler anställda inom en viss verksamhet eller för att höja kompetensen bland personalen är för de allra flesta kommuner svåra att tacka nej till. Både de anställda och kommunens invånare skulle reagera om kommunledningen väljer att inte ta emot statsbidraget. Detta gäller oavsett vilka villkor bidraget är förknippat med och oavsett om den egna kommunen faktiskt har det problem som staten avser att adressera. Följden kan bli att de prioriteringar som kommunen själv har gjort inför en kommande period delvis rycks undan. Att de statliga initiativen ibland kommer så snabbt bidrar också till att de egna planerings- och prioriteringsprocesserna förrycks.

Problem med oförutsägbarheten kan exemplifieras med bidraget för genomförande av den tidigare beskrivna så kallade kompetensstegen, en statlig satsning för att höja kompetensen hos vård och omsorgspersonal. Villkoren för att erhålla bidrag i den första fasen uppfattades som tämligen väl avvägda. Kommunerna sökte bidrag, fick godkänt och satte i gång att organisera lärprocesser för sin personal inom äldreomsorgen. När sedan villkoren för fas två av satsningen hade bestämts, kunde man i flera kommuner konstatera att om man hade känt till dessa från början, skulle kommunen ha lagt upp den första fasen på ett helt annat sätt och därmed sannolikt sammantaget ha uppnått ett betydligt bättre resultat.

Kommunföreträdare uppfattar att de ofta får alldeles för kort förberedelsestid för att de statliga "extraresurserna" ska kunna användas effektivt. I kompetensstegens andra fas inryms så kallade utbildningsvikariat. Beslutet om utformningen av regler för dessa fattades av regeringen den 23 december. Redan i januari månad tog statliga aktörer kontakt med kommuner och ifrågasatte varför man på kommunal nivå inte redan var i gång med satsningen.

Företrädare för kommuner frågar sig också om offentliga resurser används på ett ändamålsenligt sätt i de olika tillfälliga satsningarna. Kommunerna kan på grund av de korta ställtiderna inte skapa förutsättningar att åstadkomma de resultat som förväntas. Om man gavs bättre planeringsförutsättningar, skulle man kunna leverera ”mer nytta” för pengarna. Man lyfter också fram förhållandet att satsningarna alltför sällan blir ordentligt utvärderade. Man ifrågasätter hur staten får vetskap om vad satsningen lett till och man beklagar att man inte själva får återkoppling som kan leda till lärande på hemmaplan.

Ett annat exempel på problem framgick av tidigare material till kommittén kring medborgare med så kallade sektorsövergripande behov, nämligen AMS och länsarbetsnämndernas ständigt varierande anslag för olika åtgärder. Kommunen bygger upp en organisation och förbereder sig för att kunna samverka genom att genomföra vissa åtgärder. Men nya signaler från AMS om hastigt ändrat resursläge innebär att en kommun kan ha både personal och lokaler i beredskap som inte kan nyttjas med allt vad det innebär.

Kommunen ansvarar men befogenheter delegeras till professionerna

Statlig styrning i form av så kallade professionsstyrning finns inom regleringen av skolan, eftersom staten genom författningar delegerar vissa beslutsbefogenheter direkt till skolans anställda. Kommunala företrädare för såväl skolstyrelser som för kommunstyrelser ställer sig frågande till den statliga styrningen inom skolområdet. Man menar att detta är en anomali. Det samlade ansvaret för att utbildningen genomförs ligger på kommunen. Det är mot kommunen som kritiken riktas och det är där ansvaret ska utkrävas om det finns brister. Men många av de beslutsbefogenheter som krävs för att genomföra åtagandet riktar staten genom reglering direkt till skolledare och lärare. Detta för med sig att både kommuner och skolledare får mycket otydliga mandat. Kommunen svarar för de ekonomiska resurserna, skolledare fattar beslut utan koppling till sin kommunala huvudmans beslut om verksamheten och förvaltningschefen blir mer eller mindre ett ”rundningsmärke”. Vidare menar man att det finns en principiell skillnad i förhållande till den professionsstyrning som också finns inom hälso- och sjukvården. När de professionella där har vissa direkta befogenheter, kan de också ställas till ansvar. Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd

(HSAN) prövar om yrkesutövare inom hälso- och sjukvården har gjort sig skyldig till fel i sin yrkesutövning. Någon motsvarighet finns inte inom skolområdet.

Sammanfattande kommentarer

Ett sammantaget intryck av synpunkterna från kontakter med lokala kommunföreträdare är att man upplever att vissa inslag i den statliga styrningen förrycker de egna planerings- och prioriteringsprocesserna. Vid tillfälliga ekonomiska satsningar och olika former av projektbidrag anpassar sig kommunen till villkoren, men samtidigt påverkas den egna förmågan till strategiskt långsiktiga bedömningar av vad som är viktigt för kommunen och invånarna negativt. Sådan statlig styrning bidrar inte till utan hämmar snarare den kommunala kreativiteten och utvecklingskraften. Många statliga insatser tar sikte på problem som förvisso finns i många kommuner men som för den skull inte behöver vara ett av de större problemen i den enskilda kommunen. Man framhåller att det finns stora skillnader mellan landets kommuner och att invånarnas behov därför varierar starkt.

6.3 Morgondagens stat/kommunrelation

I detta avsnitt ingår fyra inslag i en förändrad stat/kommunrelation som vi bedömer skulle kunna vara väsentliga för att ett bättre samspel mellan staten och den kommunala sektorn ska skapas i framtiden.

6.3.1 Strategisk informationsförsörjning – grundvalen för en god relation

Uppföljning och utvärdering är ur en rad aspekter grundläggande för såväl den statliga styrningen som en bättre fungerande stat/kommunrelation. Det finns lofvärda ambitioner i dag men samtidigt brister och svårigheter vad gäller såväl täckning som tillgång på jämförbara data. Tillgången på utvärderingar och andra fördjupade analyser är i många avseenden ofullständig.

Dagens system för informationsförsörjning kring de kommunala sektorerna ger således ett intryck av splittring. Inom vissa

delsektorer finns relativt välutvecklade uppföljningssystem, till exempel inom skolområdet och inom vissa delar av hälso- och sjukvården, medan tillgången på såväl statistik som kvalificerad analys är mycket outvecklad på andra. Ett generellt problem är att statistik och annan kvantitativ redovisning ofta är avgränsad till aspekter som belyser välfärdsproducentens perspektiv snarare än medborgarens. Informationssystemen är dessutom mycket fokuserade på ekonomiska omständigheter och på kvantitativa uppgifter. Vidare saknas i hög grad analyser av hur olika statliga styrmedel fungerar i praktiken och vilka de samlade effekterna blir av mängden olika styrinstrument.

Dessa omständigheter bör ses i relation till de kriterier som kommittén lade fast i delbetänkandet, främst

- demokrati och legitimitet – att ge medborgaren överblick, kunskap och möjlighet till delaktighet i hantering och beslut; verksamheten skall vara öppen för insyn och omfattas av uppföljning, utvärdering, kontroll, revision och i tillämpliga fall direkt tillsyn,
- likvärdighet i ett nationellt perspektiv – kommunal verksamhet skall vara tillgänglig och i princip ge samma nytta i hela landet oavsett ansvarsfördelning,
- kraven på hushållning och effektivitet.

Hushållning och effektivitet handlar inte minst om en strävan att verksamheterna skall vara hållbara, både ekonomiskt, socialt och miljömässigt. Det är också viktigt att informationsunderlagen i vissa stycken inrymmer ett dynamiskt effektivitetsbegrepp, det vill säga att det även finns indikatorer på utvecklingskraft. I beslutsfattandet kring kommunerna behövs insikt om anpassningar av organisation och verksamheter såväl till olika förutsättningar i landet som till förändrade förutsättningar över tid.

I ett internationellt perspektiv är Sverige sedan länge ett föregångsland vad gäller officiell statistik och tillgång på många olika slag av databaser. Dessa skapar goda underlag för såväl samhällsvetenskaplig forskning som uppföljning och utvärdering av offentliga åtgärder, något som bland annat Kommittén Välfärdsbokslut konstaterat.²⁴ Det finns överlag ovanligt goda möjligheter att följa förändringar av välfärdsresurser och ofärd på individnivå. Men samtidigt konstaterade denna kommitté kunskapsluckor. Den allvarli-

²⁴ SOU 2001:79 *Välfärdsbokslut för 1990-talet*.

gaste ansågs vara de begränsade möjligheterna att bedöma hur olika välfärdstjänster fungerar sett ur medborgarens perspektiv och att det saknas tillförlitliga uppgifter om verksamheternas kvalitet. I de befolkningsbaserade intervjuundersökningar som genomförs saknas i huvudsak frågor om den enskildes möte med välfärdssektorn. Sekretariatets studie om medborgare med sektorsövergripande behov avslöjade en total brist på data när det gäller individer som möter mer än ett system.

I samband med reformen av statsbidragen till kommunerna i början av 1990-talet fanns ambitioner att statsmakternas styrning skulle bli mer resultatinkriktad och att styrningen skulle baseras på uppföljning och utvärdering. Även om uppföljningen och utvärderingen skulle ske sektorsvis, skulle de viktigaste uppgifterna sammanfattas och ingå som en del i en övergripande uppföljning.

Kommundatabasen

Några initiativ när det gäller informationsförsörjning har tagits, nämnas kan tillkomsten av den så kallade Kommundatabasen. Detta arbete har bedrivits i kommittéform sedan juni 2002. Kommittén gavs namnet Rådet för kommunala analyser och jämförelser (RKA).²⁵ Syftet med databasen som i dag kan nås på internet är att den skall vara ett nav för kommunala jämförelser och analyser – man ska på övergripande nivå kunna följa hur verksamheterna i olika kommuner utvecklas i jämförelse med andra.

Tanken var också att databasen skulle bidra till att så kallad benchmarking mellan kommuner skulle växa fram på bredare front. Detta har dock ännu ej blivit resultatet, något som enligt rådets avslutande betänkande kan bero på att nyckeltalen i databasen publiceras för sent i förhållande till budget- och styrningsprocesserna i kommuner och landsting. Ett annat problem är att nyckeltalen i databasen säger alltför lite om kvaliteten i servicen, vilket gör det svårt att bedöma produktivitet och effektivitet. En ytterligare förklaring är även att det bredvid Kommundatabasen finns andra informationskällor, till exempel den databas som Svenska Kommunförbundet utvecklat och tillhandahåller.

²⁵ Uppdraget har nyligen slutrapporteras genom betänkandet SOU 2005:110 *Jämförelsevis. Styrning och uppföljning med nyckeltal i kommuner och landsting*.

Kommunala jämförelser i andra länder

Enligt både RKA och Statskontoret²⁶ är jämförelser i kommunsektorn längre komna i andra länder, främst i England och Norge. I England har statliga strategier för systematiska jämförelser tillämpats under en tio-årsperiod i form av den så kallade Best Value-modellen. Denna syftar till att genom nyckeltalsjämförelser mellan kommuner säkerställa att medborgarna får tillgång till bästa möjliga service. En efterföljande modell är CPA (Comprehensive Performance Assessment) som sammanfattar all kommunal service i ett samlat omdöme. Dessa omdömen ska sedan påverka dels statsbidraget till den individuella kommunen, dels hur detaljerad uppföljningen av denna kommuns verksamhet ska vara nästkommande år.

I Norge finns det nationella informationssystemet KOSTRA²⁷ där information om kommunala tjänster och resursanvändning inom olika områden registreras och sammanställs. Viktiga mål är att få fram god styrinformation om kommunal och fylkeskommunal verksamhet och att skapa underlag dels för en bättre statlig och kommunal styrning, dels för en bättre dialog mellan kommunerna och deras invånare. Dessutom är ett delmål att förenkla inrapporteringen från kommunsektorn till staten. Systemet är sedan år 2002 ett permanent system och det innehåller ett mycket stort antal nyckeltal. Som exempel finns uppgifter om skola, hälsovård, socialtjänster, kultur, miljö, tekniska tjänster och kollektivtrafik. Ur KOSTRA hämtas bland annat underlag för beräkningar av ett samlat produktionsindex för kommunala tjänster. Detta index beräknas av en arbetsgrupp med deltagare från olika departement, kommunsektorn och Statistiska Sentralbyån som led i rapporter om utvecklingen av den kommunala ekonomin och utgör ett underlag i rapporteringen inför de konsultationer som inom ramen för en permanent ordning hålls fyra gånger om året.

Även i Danmark finns ett sammanhållet system för uppföljning av kommunernas ekonomi och verksamheter. Staten har fastställt regler för den kommunala redovisningen, bland annat i form av en gemensam och obligatorisk kontoplan. Den löpande inrapporteringen från kommunerna sker direkt från deras ekonomisystem till inrikesministeriet och Danmarks statistik. Genom standardiseringen och den moderna teknologin har informationen en hög

²⁶ Statskontoret har på uppdrag av Expertgruppen för Studier i Samhällsekonomi (ESS) ställt samman rapporten *Hur vet staten vad kommunerna gör?*

²⁷ KOSTRA = KOmmune-STat-RApportering.

aktualitet och god jämförbarhet. Inrikesministeriet tar vidare fram kommunala nyckeltal som dels utgör basinformation, dels är ekonomiska indikatorer.

Som ett led i strukturreformen har den danska regeringen även aviserat att man avser att inrätta ett särskilt evalueringsinstitut för den kommunala verksamheten. Detta ska systematiskt följa upp den lokala och den regionala offentliga verksamheten och offentligt redovisa jämförelser av resultaten.

Sammanfattningsvis är kraven på underlag för uppföljning och informationssystem mer strikta än i Sverige och det handlar om gemensamma system där medverkan obligatorisk.

Behov av en nationell informationsförsörjning

Ett skäl till brister i de nuvarande svenska systemen för statistik och annan informationsuppföljning är att själva funktionen inte är enkel i sig och att den kräver resurser av olika slag. En samlad och kvalificerad belysning av kommunala verksamheter som medger såväl uppföljning av tendenser på medborgarnivån som undersökning av samband mellan offentliga insatser och måluppfyllelse för medborgare/brukare kräver en samlad och målinriktad satsning. Dessutom bör en sådan satsning ske i samförstånd mellan staten och kommunerna.

Mer konkret kan man formulera grundläggande krav i termer av en god statistisk "infrastruktur" som på ett kostnadseffektivt sätt registrerar och lagrar relevanta basdata. I ett sådant ingår ändamålsenliga system för tillhandahållande såsom nyckeltalsdatabaser och kunskapsingångar för fördjupade analyser. En fungerande kunskapsbildning kräver också en strikt styrning av datarapporteringen – samsyn kring relevanta begrepp, standardisering av definitioner, statistiska kriterier med mera.

Ibland möter man argument från företrädare för kommunerna att frågor om olika slags uppgiftslämnande bör ses i ljuset av rätten till självstyre. Men en samlad uppgiftsinsamling som följer gemensamma rutiner och kriterier är en grundförutsättning för ett fungerande system för uppföljning och utvärdering. Medborgarnas behov av att få skärskäda den offentliga verksamheten och att kunna jämföra resultat är rimligen det övergripande intresset i sammanhanget. Dessutom torde det vara en fördel både för stat och kommun att det finns en stabil kunskapsgrund för

överläggningar om ekonomiska resurser och för beredning av olika förändringar i statens styrning av kommunala verksamheter.

Betydelsen av kunskapsstyrning

Som redan utvecklats ovan i avsnitt 6.1.4 finns ett ökande intresse för styrning som påverkar förmågan att utnyttja och att generera kunskap. En fungerande kunskapsstyrning förutsätter att det finns system för att registrera relevanta förändringar i den pågående verksamheten och dess villkor samt kanaler för att föra över information så att kunskapsbildningsprocessen underlättas. Det finns flera skäl till att kunskapsstyrningen inom olika välfärdssektorer ökar i betydelse. En av orsakerna är att den statliga styrningen alltmer i dag inriktas på att "bästa möjliga kunskap" används i verksamheterna.

Behov av kvalificerad analys för kunskapsbildning

Både för att uppföljningssystemen skall ge användbar information och för en kvalificerad kunskapsbildning behövs en organisation i nätverk av "analytiker" som utifrån flöden av fakta, nyckeltal och fördjupade studier skapar kunskap med relevans för verksamheter och för beslutsfattande. Samtidigt måste beaktas att kunskapsbildning kring offentliga verksamheter inte alltid är okontroversiell. Den organisatoriska hemvisten för kunskapsbildningen är inte given på förhand.

Av tidigare utredningsunderlag beträffande staten framgick att det på många statliga utgiftsområden finns specialiserade kunskapsorgan med ansvar för forskning, utredning och utveckling. Man får dock konstatera att inom de områden där kommunerna har verksamhetsansvar är det snarare statliga sektorsmyndigheter som svarar för uppföljning och utvärdering än specialiserade kunskapsorgan.²⁸

²⁸ De två sektorsinriktade forskningsråden FAS (forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap) och Formas (forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande) samt den utbildningsvetenskapliga kommittén inom Vetenskapsrådet, antas till någon del finansiera forskning med relevans i de stat/kommunala sammanhangen.

System för en förbättrad uppföljning och kunskapsutveckling

Med hänsyn till betydelsen för stat/kommunrelationen och för utvecklingskraften i de kommunala verksamheterna finns det skäl att överväga följande som led i ett förbättrat system:

- standardisering och gemensamma system som en grundläggande förutsättning,
- metodik för flerdimensionella bilder av kommunen, till exempel i form av ett samlat välfärdsindex,²⁹
- en organisation (eventuellt i form av ett institut) med kvalificerad kompetens som utifrån den löpande utvecklingen och pågående analyser har ansvar för samlade bedömningar av tillstånd och utveckling av kommunala verksamheter och den samlade kommunala måluppfyllelsen.

Förbättringar inom systemet ska naturligen ses mot bakgrund av de behov som skulle finnas inom ramen för den konsultationsprocess som skisseras i avsnitt 6.3.3 och ett eventuellt organ för ”avdömning” som skisseras i avsnitt 6.3.4

6.3.2 Ett ramverk för en samlad statlig styrning av kommuner

Syftet med detta avsnitt är att skissera någon form av ramverk som kan vara användbart för fortsatta resonemang kring statens styrning av kommunerna.

Statskontoret har i ett antal rapporter³⁰ till kommittén analyserat dagens styrning av kommuner och landsting inom några verksamhetsområden. Rapporterna ligger som en grund för resonemanget i följande avsnitt.

Begreppet styrning kan användas i olika sammanhang och ges olika innehåll. När vi här använder det utgår vi från samma synsätt som Statskontoret har. Styrning är alla former av insatser som syftar till att förmå någon att handla på ett givet sätt. I detta ligger att styrningen bygger på en medveten tanke om vad man vill uppnå

²⁹ Detta skulle tillgodose behov att visa att en kommun kan vara bra på ett område samtidigt med lägre ambitionsnivå i något annat avseende. Det skulle vara en stor fördel att kommunen skulle kunna kommunicera samlade resultat i sådana termer, både till de egna medborgarna och i en resultatdialog med staten.

³⁰ *Hur styr staten kommunerna? – ett förslag till kartläggnings och analysmodell*, Statskontoret (2003:26) *Varför begränsar eller ökar staten kommunernas handlingsutrymme?* Statskontoret (pm 2004:129), *Modeller för styrning*, Statskontoret (2005:2), *Reglering och andra styrmedel*, Statskontoret (2005:28).

(eller förhindra) och styrningen är medlet för att uppnå detta. Med detta synsätt blir styrning ett relationsbegrepp; någon styr och någon annan styrs.

Den statliga styrningen kan indelas i reglering och andra styrmedel. Utmärkande för reglering är att det är den styrform som har giltighet även utan den styrdes samtycke. Reglering består av lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter. Normalt är reglering förpliktande och absolut bindande men det finns också exempel på att reglering anger att kommunen får eller bör göra något. Centrala delar av styrningen av de specialreglerade verksamheterna i kommunerna måste enligt regeringsformen ske i form av reglering. Det gäller både kommunernas befogenheter och åligganden och enskilda medborgares skyldigheter och rättigheter. Andra styrmedel är villkorliga, det vill säga inte tvingande, de innefattar ofta men inte alltid en partsrelation och/eller en förhandling mellan aktörerna. Exempel på andra styrmedel är handlingsplaner, statsbidrag och överenskommelser.

Vi har i tidigare avsnitt mer i detalj berört sådant som styrning genom normering samt statsbidrag som styrmedel.

I Statskontorets rapporter *Modeller för styrning och Reglering* och andra styrmedel redovisas tre modeller för styrning. I den första modellen ligger ett kommunalt *utföraransvar*, i den andra ett kommunalt *genomföraransvar*, och i den tredje modellen skisseras ett kommunalt *verksamhetsansvar*. Utgångspunkten för indelningen i modellerna är den grad av styrning som staten eftersträvar. Modellerna är teoretiska men har utvecklats utifrån noggranna analyser av vissa verksamheter och av hur dagens styrning av dessa ter sig. Uppdragen till Statskontoret omfattade de specialreglerade verksamheterna. Verksamheter som närmare har studerats är försörjningsstöd, drogförebyggande åtgärder, missbrukarvård, äldreomsorg, grund- och gymnasieskola, plan- och byggverksamhet samt miljö.

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

I modellen med kommunalt *genomförandeansvar* fastställer staten målen för verksamheten på generell nivå, exempelvis i form av

ett antal eftersträvansvärda tillstånd. Dessa värdeomdömen kan vid behov kompletteras med ett antal principer som också ska tillämpas. Staten ger en allmän anvisning om målen och ambitionen för verksamheten, men lämnar ett utrymme för kommunen att själv påverka verksamhetens innehåll och utformning. I den mån kommunens beslut kan överklagas sker detta genom kommunalbesvär (laglighetsprövning).

I modellen med *verksamhetsansvar* inskränker sig staten i stort till att genom reglering ge kommunen en skyldighet att svara för en viss verksamhet. Kommunen får själv bestämma målen och ambitionerna. Det kommunala handlingsutrymmet är mycket stort.

Den första modellen, *utföraransvar*, ställer krav på att normen för det som kommunen ska prestera är klart avgränsbar och mätbar. Det ska för den enskilde medborgaren finnas instrument för att utkräva det som den statliga normen utlovar. Modellen passar bäst när det handlar om individuella beslut eller tjänster. Värden som likvärdighet och rättssäkerhet har stor tyngd i denna modell. Lokaldemokratiskt inflytande eller anpassning till lokala förutsättningar och behov är inte prioriterade. En konsekvens av den höga graden av statlig styrning är att det politiska ansvarsutkrävandet för verksamheter styrda enligt denna modell måste riktas mot den nationella nivån. Domstolarna får en central roll för att se till att verksamheten bedrivs i enlighet med statens ambitioner. Behovet av att använda andra styrmedel än reglering är litet. Den höga graden av styrning kan även användas som ett argument för att staten ska bekosta denna typ av verksamheter med speciella statsbidrag.

Den andra modellen, *genomförandeansvar*, passar för sådana verksamheter där staten inte kan formulera klara normer för vad som ska uppnås men ändå vill slå vakt om att verksamheten har en rimlig kvalitet och omfattning. Här handlar det om att kommunen har vissa skyldigheter, inte att individer har rättigheter. Regelstyrningen kan kompletteras med olika slag av annan styrning. Modellen med genomförandeansvar tänks slå vakt om likvärdighet och rättssäkerhet men ändå inte i onödan inskränka utrymmet för lokala prioriteringar, bedömningar och anpassningar. Modellen bygger på ett delat ansvar för stat och kommun, det politiska ansvarsutkrävandet måste riktas mot både den nationella och den lokala nivån. Det handlar om svårstyrda verksamheter, eftersom det inte är möjligt att klart och i direkt mätbara termer definiera vad som ska uppnås. Staten får lov att acceptera att utfallet av verksamheterna kommer att variera mellan kommunerna. Kommunerna

måste acceptera att om en kommun väljer en ambitionsnivå som ligger under vad som är vanligt i andra kommuner eller avviker från de riktlinjer som staten har angivit kan det bli nödvändigt för staten att ingripa. I denna modell ställs det stora krav på den statliga tillsynen. Det är också av avgörande vikt att det finns tillgång till information och statistik kring resultat av och brister i verksamheterna.

I denna modell skulle ett stort antal av de individuella tjänsterna höra hemma. Barn- och ungdomsvård, missbrukarvård, barnomsorg, skola samt äldreomsorg är exempel på sådana svårstyrda verksamheter. Skälen till att verksamheterna är svårstyrda är att tjänsterna måste anpassas till individens behov samtidigt som det genom regler är svårt att bedöma och kvantifiera behov. Individens behov kan ofta bara bedömas i det direkta mötet i vilket tjänsten utförs. Det kan också finnas alternativa metoder för att tillgodose en individs behov.

Statskontoret konstaterar att för verksamheter som styrs enligt denna modell förkommer ofta annan styrning än reglering. Även denna riktar ofta in sig på styrning av innehåll och genomförande. Man konstaterar att det är rimligt att komplettera reglering med annan styrning. Det är dock viktigt att staten agerar långsiktigt. Kortsiktiga utspel, kampanjer eller tillfälligt riktade statsbidrag är inte att rekommendera. Vidare är det viktigt att olika former av andra styrmedel samordnas.

Modellen med kommunalt *verksamhetsansvar* är mest lämpad när staten inte väljer eller kan formulera klara normer för vad som ska uppnås med en viss verksamhet. Det bör finnas acceptans för att verksamheten får olika omfattning, kvalitet och inriktning i olika kommuner. Denna styrmodell passar bäst för kollektiva tjänster men också för vissa individuella tjänster. Den reglerande styrningen kan med fördel kompletteras med annan styrning. Det handlar då, till skillnad mot i föregående modell, inte om att styra innehåll eller genomförande av verksamheten utan mer om att stimulera utvecklingen genom till exempel projektbidrag, kunskapsutbyte eller utbildning. I denna modell finns det ett praktiskt taget obegränsat utrymme för kommunerna att själva utforma verksamheten och modellen garanterar inte nationell likvärdighet eller rättssäkerhet. Den ger däremot maximalt utrymme för lokaldemokratiskt inflytande och anpassning till lokala förutsättningar. Konsekvensen av den låga graden av statlig styrning är att invånarnas

politiska ansvarsutkrävande kan riktas väsentligen mot den lokala nivån.

Modellerna är som vi angav i början av avsnittet teoretiska och det är inte möjligt att utifrån dagens styrning med träffsäkerhet "sortera" alla de olika verksamheter som kommunerna har ansvaret för i någon av modellerna. Många verksamheter har inslag av styrning av så olika slag att de skulle kunna hänföras till mer än en modell. Man kan också konstatera att olika verksamheter i hög grad är förknippade med, för just den verksamheten, tämligen specifika styrmetoder. Det har utvecklats olika kulturer för olika politikområden. Detta är naturligt eftersom verksamheterna är av helt olika karaktär. Vissa verksamheter syftar till att stödja en enskild individ, andra till att en grupp invånare ska få eller erbjudas någonting och andra i sin tur syftar till att skapa goda förutsättningar för alla som bor i kommunen. I vissa fall handlar det om att kommunen fattar ett beslut i något avseende som blir avgörande för en individ. I andra verksamheter handlar det om att en individ under lång tid får del av en tjänst. Styrningen, både regleringen och andra styrmedel, har kommit att utvecklas till ett mycket komplext mönster. De olika verksamheternas skilda syften, olika krav på likvärdighet eller rättssäkerhet, torde dock inte vara hela förklaringen. Den statliga styrningen av de statliga verksamheterna har sedan länge präglats av genomtänkta strategier, förvaltningspolitiken och utveckling av modeller har ägnats uppmärksamhet. När det gäller styrningen av kommuner har inget samlat grepp funnits från statens sida. Samlade analyser av hur olika slag av styrning fungerar och jämförelser mellan olika styrmedel är också ovanliga. Trots att de tre modellerna mot denna bakgrund inte är tillräckliga för att skapa ett ramverk för bättre statlig styrning av kommuner och av kommunala verksamheter har vi funnit tankegångarna bakom modellerna intressanta eftersom de reser väsentliga frågeställningar av principiell natur.

Man kan konstatera, vilket också Statskontoret gör, att den sist beskrivna modellen, den med *verksamhetsansvar*, går att applicera enbart på ett fåtal av de specialreglerade verksamheterna. Däremot kan modellen i stort sägas vara den modell som i dag tillämpas inom de icke specialreglerade verksamheterna. Staten står för en viss strukturskapande styrning genom att direkt eller indirekt ange vilken typ av verksamhet kommuner får bedriva. Kommunerna tar ett eget ansvar för angelägenheter som främst är av lokalt intresse. I den först redovisade modellen, den med *utföraransvar*, förutsätts

entydiga normer för vad som ska uppnås och individens rätt att få beslut prövade av domstol. Den kommunala friheten att göra avvägningar är liten. Verksamheter som passar i denna modell är framför allt sådana som omfattas av så kallad rättighetslagstiftning. Statskontoret lyfter frågan om att staten skulle finansiera sådana verksamheter genom speciella statsbidrag. I denna rapport finns i avsnitt 6.1.3, skrivningar om rättighetslagstiftning varför vi inte här gör någon fördjupning.

Ett ramverk med hjälp av vilket statlig styrning skulle kunna bedömas och vidareutvecklas på ett sätt som både gagnar kommunerna och de kommunala verksamheterna och ger staten verkningsfulla medel, samt tar sin utgångspunkt i ett medborgarperspektiv måste utgå ifrån den andra modellen, den med *genomföraransvar*. Den överväldigande delen av de kommunala verksamheterna måste sägas befinna sig inom denna modell. Det finns nästan alltid något eller flera nationella värden men det finns också värden som förverkligas genom ett mått av kommunal frihet. Modellen skulle således behöva vidareutvecklas.

Vi väljer fortsättningsvis att utgå från delvis andra utgångspunkter än i tidigare resonemang. Vi utgår i första hand från de värden som den statliga styrningen är till för att gagna. Det finns ett antal sådana, tämligen självklara värden, som det är viktigt att kommunerna själva förverkligar eller bidrar till förverkligandet av. Dessa är *sambällsekonomisk stabilitet, rättssäkerhet, likvärdighet* i de kommunala tjänsterna, samt effektivitet i de kommunala verksamheterna. Dessutom finns värden som har att göra med den *lokala demokratin*.

Vi menar att det inte är möjligt att skapa en modell så konstruerad att det går att placera in olika kommunala verksamheter i den och på ett enkelt och rationellt sätt avgöra vilken form av styrning som är tänkbar eller eftersträvansvärd. Det handlar snarare om att finna ett tankemönster i vilket man viktar olika slag av nationella värden mot tillgängliga och tänkbara medel för styrning. Ett sådant tankemönster skulle kunna utgöras av en gammaldags våg med två vågskålar. I den första vågskålen placeras det eller de värden som är viktigast för en viss verksamhet. Om det finns flera eller tunga nationella värden såsom likvärdighet eller rättssäkerhet innebär det att det också i den andra vågskålen finns anledning att placera "tungt vägande" styrmedel. Det är därvid viktigt att de styrmedel som används på goda grunder kan antas bidra till att det värde som eftersträvas kommer att uppnås.

Staten förfogar över olika medel för att säkra att nationella värden eller intressen tillgodoses. Vissa sådana medel är indirekta och påverkar mest de grundläggande förutsättningarna för att kommunerna ska kunna bedriva sin verksamhet. System för ekonomisk utjämning är ett sådant medel. Ett annat exempel är att staten står för högskoleutbildning av den personal som är nödvändig för att kommunernas uppdrag ska kunna fullgöras.

Andra medel är sådana som skapar drivkrafter för en positiv utveckling. Här finns framför allt system för uppföljning, utvärdering och spridning av resultaten. Ett sådant medel är också spridning av nya kunskaper som bör användas för att vidareutveckla olika verksamheter. Det finns också sådana medel som direkt styr kommunernas verksamhet, olika bestämmelser som tar direkt sikte på en viss verksamhet eller stimulansåtgärder som riktar sig mot en viss verksamhet. Det är i huvudsak denna typ av medel som har analyserats i Statskontorets genomgång av ett antal olika verksamheter. En form av styrning som vi hittills bara ytligt berört är så kallad professionsstyrning, det vill säga när staten direkt ger vissa befogenheter eller skyldigheter till kommunalt anställd personal. Även denna form av styrning måste finnas med i ett resonemang om hur ett ramverk eller en tankemodell skulle kunna utformas.

Ytterligare en infallsvinkel som behöver vara med i det fortsatta utvecklandet av tankemodellen är den mottagarkapacitet som finns i kommunerna. Om regler för en verksamhet är så komplicerade eller många att det blir svårt för kommunerna och deras anställda att förstå eller hålla reda på regelverket riskeras effekten av styrningen. Även när det gäller till exempel stimulansmedel är det nödvändigt att de villkor som sådana är förknippade med kan hanteras av alla kommuner, även de mindre. Samma infallsvinkel måste beaktas om man överväger att inom ett verksamhetsområde alltmer övergå från regel till kunskapsstyrning, kunskaperna måste kunna tas emot och omsättas i handlande.

Frågan om ett ramverk för den statliga styrningen av kommunerna är av stor strategisk betydelse för den framtida relationen mellan samhällsorganisationens två sektorer. Om samarbetet mellan staten och kommunsektorn fortsättningsvis skall präglas av en större tillit än i dag krävs troligen att kommunikationen och spelreglerna för relationen utvecklas. Förbättringsarbetet handlar om att båda parter syn på samarbetet behöver utvecklas. Genom en förbättrad kommunikation bör kommunsektorn få en ökad förståelse för statsmakternas ambitioner på viktiga välfärdsområden.

Likaså torde ett bättre samarbetsklimat ge staten en utvecklad kunskap om kommunernas förutsättningar att utföra sina uppgifter. Genom att skapa en gemensam uppfattning om problem och möjligheter, byggd på ett gemensamt framtaget kunskapsunderlag, ges bättre möjligheter till detta.

För att kunna presentera ett mer konkret förslag kring hur ett ramverk för en mer samlad statlig styrning kan se ut krävs dock ytterligare utredning. Kommittén kan, om man så önskar, därför välja att ge sekretariatet i uppdrag att ta fram ett principförslag till ett ramverk för en samlad statlig styrning av kommuner och kommunala verksamheter.

6.3.3 Det behövs en konsultationsordning

Bakgrund

För två aktörer med väsentligt olika roller som ska samarbeta och ta gemensamt ansvar är det nödvändigt att sträva efter en likartad syn på förutsättningar och utveckling inom det aktuella området. Verkligheten ter sig olika beroende på ur vilket perspektiv man betraktar den. Men det är inte desto mindre nödvändigt med samstämmiga bilder om det gemensamma ansvarstagandet ska kunna komma till stånd.

Stat och kommun har helt olika roller där det utan tvivel är så att staten har ett överordnat ansvar och en överordnad funktion i förhållande till kommuner. Kommunerna är således beroende av staten och ett alldeles övervägande antal av de uppgifter kommunerna i dag fullgör ingår i ett nationellt åtagande. Men det är också uppenbart att staten är beroende av kommuner som de organ som står för fullgörandet av många väsentliga välfärdsuppgifter för medborgarna. Kommunernas förmåga och vilja att lösa svåra problem och att skapa en effektiv verksamhet ständigt i takt med medborgarnas ändrade behov är av största betydelse också för staten. För att det i grunden gemensamma åtagandet visavi medborgarna ska kunna klaras i framtiden krävs det ett bättre växelspel.

För att den offentliga sektorn ska ha kvar sin handlingskraft och därmed förtroendet från medborgarna är det nödvändigt att de olika nivåerna drar åt samma håll och har andra former för dialog än genom att kritisera varandra i offentliga media.

Vi uppfattar att dagens inte helt tillfredsställande relation mellan staten och den primärkommunala sektorn delvis beror på att man har olika syn på förutsättningarna för den kommunala verksamheten. Detta i sin tur leder till de inte sällan olikartade uppfattningarna om hur den statliga styrningen borde utformas. Det bidrar också till att det ibland finns något skilda synsätt på vad som är de viktigaste problemen för kommunerna. Mot denna bakgrund är det angeläget att skapa bättre förutsättningar för gemensamma uppfattningar. Därtill är en regelbunden dialog nödvändig. Ett institutionaliserat forum för överläggningar mellan staten och kommunsektorn behöver därför inrättas. Detta forum ska präglas av kontinuitet och fastlagda former.

Hur är det ordnat i andra nordiska länder?

I de nordiska grannländerna finns sedan kortare eller längre tid sådana former. I alla tre länderna finns det mer eller mindre formaliserade processer för samarbetet mellan de statliga och de kommunala parterna. Staten och kommunernas intresseorganisationer träffar där någon form av årliga överenskommelser om den kommunala ekonomin och verksamheten.³¹ I Danmark finns sedan 1970-talet ett institutionaliserat samarbete i form av förhandlingar kopplade till budgetarbetet och fastställandet av ekonomiska ramar för kommunerna. Ett regelrätt avtal träffas. Vid sidan om ekonomiförhandlingarna hålls kvartalsmöten mellan regeringen och det danska kommunförbundet. I Danmark förekommer även ett mer omfattande samarbete mellan ministerierna och kommunförbunden även när ny lagstiftning förbereds. Syftet är att bereda, förankra och göra den nya lagstiftningen lättare att implementera. I Finland finns det sedan drygt tio år en särskild delegation för kommunal ekonomi och kommunal förvaltning. Hälften av ledamöterna utses av staten och hälften av Finlands Kommunförbund. Delegationen behandlar statens budgetförslag i de delar som rör kommunerna, kostnadsfördelningen mellan stat och kommuner samt följer och bedömer utvecklingen av den kommunala ekonomin och statsbidragens funktion. Delegationens verksamhet regleras i en förordning. Både det finska Inrikesdepartementet och Finlands Kommunförbund anser att delegationen fyller en funktion

³¹ Expertgruppen för studier i samhällsekonomi (ESS 2005:3) *Hur vet staten vad kommunerna gör?*

för att skapa en gemensam verklighetsbild. I Norge finns sedan år 2001 ett system för konsultationer och avtal mellan staten och den kommunala sektorn avseende statsbudgetens delar som rör kommuner. Konsultationsordningen avses bidra till gemensam förståelse för att det är Stortingets och regeringens ansvar att fastställa de ekonomiska och politiska målen för kommunsektorn. Den ska också bidra till att minska statens styrning, till att denna blir mer ändamålsenlig samt till att öka den kommunala friheten i uppgiftslösningen. Konsultationerna ska också skapa stabila förutsättningar för kommunerna samt göra dessa mer delaktiga och ansvariga. Både företrädare för staten och för den kommunala sektorn menar att man fått mycket större förståelse för varandras ekonomiska verklighet och att det blivit lättare att se helheten sedan konsultationsprocessen infördes.

Sammanfattningsvis kan vi således konstatera att det finns ett ”reglerat umgänge” mellan staten och den kommunala sektorn i de nordiska grannländerna. I alla tre länderna finns även, i lite olika former, ett kommundepartement.

Nuvarande ordning för samråd

Även i Sverige finns givetvis en mängd kontakter mellan staten, regeringen, Regeringskansliet och myndigheterna, och företrädare för den kommunala sektorn. Tidigare fanns det en så kallad statkommunberedning, dåvarande civilministern träffade regelbundet företrädare för Svenska Kommunförbundet. Även en tidigare samordningsminister hade ambitionen att få till stånd regelbundna möten. Överläggningar av denna karaktär, det vill säga i syfte att diskutera övergripande frågor och med utgångspunkt i den kommunala verksamheten i sin helhet har dock upphört. Det förekommer en mängd kontakter, oftast på tjänstemannanivå, mellan företrädare för olika fackdepartement och företrädare för kommunsektorn men formerna och frekvensen varierar från politikområde till politikområde. Till exempel finns olika rutiner inom olika departement när det gäller kommande förslag till budget och möjligheter för Sveriges Kommuner och Landsting att lämna synpunkter.

Svenska Kommunförbundets politiska ledning har sedan många år regelmässigt bjudit in de riksdagsutskott som har relevans för den kommunala sektorns verksamheter till överläggningar. Sådana

överläggningar äger rum ungefär vartannat år med respektive utskott.

Inom utredningsväsendet ges det goda möjligheter för att olika kommunala infallsvinklar ska bli belysta och för att hänsyn ska kunna tas till kommunernas förutsättningar genom att sakkunniga och experter från Sveriges Kommuner och Landsting såväl som företrädare för enskilda kommuner, finns med i utredningsarbetet.

En konsultationsordning för framtiden

En modell för regelbunden dialog mellan staten och den kommunala sektorn i Sverige skulle medföra flera positiva värden. Det övergripande syftet bör vara att

- skapa en gemensam uppfattning om problem och möjligheter relaterade till kommunerna och de kommunala verksamheterna,
- öka förståelsen från den kommunala sektorn för riksdagens och regeringens övergripande ansvar för och ambitioner med de kommunala verksamheterna,
- öka statens förståelse för den verklighet i vilken kommunerna har att fullgöra sina delar av det offentliga åtagandet,
- bidra till att styrningen av kommunerna blir mer ändamålsenlig,
- skapa bättre gemensam beredskap för att kunna möta effekterna av samhällsförändringar och nya behov hos medborgarna.

En tänkbar modell kan ha följande inslag:

- Periodiskt återkommande överläggningar några gånger om året. Kommande budgetpropositioner liksom kommunernas resultat är naturliga teman.
- Fastlagda tidpunkter för överläggningarna.
- Andra återkommande teman kan vara gemensam analys av de långsiktiga förutsättningarna för den offentliga sektorn, utvecklingen av ekonomin i den kommunala sektorn, kvaliteten i de kommunala tjänsterna samt personalförsörjningsläget. Det ska för båda sidor inför varje tillfälle vara möjligt att anhängiggöra icke återkommande teman.
- Tillämpningen av finansieringsprincipen inför större planerade reformer kan lyftas vid överläggningarna liksom avstämning av utfallet för regleringsbelopp enligt finansieringsprincipen kopplade till redan genomförda reformer.

- Vid överläggningarna bör staten representeras av kommunministern och/eller finansministern samt av ministrar alternativt statssekreterare från de departement som har de tyngsta rollerna i förhållande till olika kommunala verksamheter. Den kommunala sektorn bör representeras av politiska företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting.
- Mötena förbereds av Regeringskansliet i samarbete med Sveriges kommuner och Landsting. Det departement som ansvarar för kommunala frågor bör ha ansvaret för förberedelserna men också andra departement engageras.
- Olika former av uppföljning och utvärdering av kommunal verksamhet, också ur ett medborgarperspektiv, blir viktiga inslag och en form av bas för överläggningarna.
- Resultatet av överläggningarna dokumenteras och offentliggörs.

Vi har i tidigare avsnitt redovisat att det är angeläget att nya och kraftfulla metoder för uppföljning och utvärdering utvecklas. Vi har också påpekat att det bör finnas ett gemensamt ansvarstagande för säkrad gemensam informationsförsörjning. Det är viktigt att ett nytt och samlat grepp tas på hur uppföljning och utvärdering ska gå till i framtiden. Det finns en nära koppling mellan att det finns bra utvärderingsmetoder, att utvärderingarna används och om den ovan föreslagna ordningen ska kunna leda till förbättringar av stat/kommunrelationen och därigenom påverka den offentliga sektorns förmåga att möta framtida påfrestningar.

Om kommittén förordar en modell för regelbundna överläggningar mellan staten och den kommunala sektorn bör också frågan om graden av formalisering behandlas. Ett alternativ kan vara att, liksom i Finland, lägga fast formerna, sammansättningen och det övergripande syftet i förordning. Kring närmare utformning av en konsultationsprocess samt kring eventuellt behov av reglering kan sekretariatet vidareutveckla förslag.

Vi bedömer inte att det skulle vara eftersträvänsvärt eller möjligt att söka skapa ett system där för alla kommuner bindande överenskommelser skulle kunna träffas mellan företrädare för kommunsektorn och staten. Själva idén med att kommunerna har ett relativt stort mått av självstyrelse, att det finns utrymme för lokala politiska avvägningar skulle då hotas och detta av den egna organisationen som har som ett av sina främsta ändamål att värna den lokala friheten.

6.3.4 Institutionell form för "avdömning"

I tidigare underlag kring stat/kommunrelationen har sekretariatet aktualiserat en idé om att eventuellt tillskapa en form för institutionaliserad avdömning. Denna skulle användas i situationer där företrädare för regeringen och för kommunerna har skilda uppfattningar till exempel om finansieringsprincipens tillämpning eller om ändamålsenligheten i förslag som förändrar den statliga styrning som riktas mot ett kommunalt verksamhetsområde. Idén beskrevs som ett i visst avseende fristående organ av "lagrådskaraktär" för granskning av regeringsförslag eller utskottsinitiativ som berör verksamhet i kommuner eller landsting.

I en fortsatt utveckling av en sådan idé kan olika alternativ tänkas beroende på

- om avdömningen främst skulle göras med avseende på processen, det vill säga de krav på underlag och de former för konsultation som parterna i princip enats om eller om avdömningen skall göras med avseende på sakinnehåll,
- vilket ramverk som utgör grund för tvistelösning, något som blir särskilt väsentligt vid avdömning med avseende på sakinnehåll,
- status i förhållande till riksdag, regering och kommunsektor samt vilken verksamhetsform som skulle vara lämplig,
- vilka typer av förändringsförslag eller andra beslut som skulle bli föremål för avdömning (lagförslag eller riktlinjer i regeringsproposition till riksdagen, regeringsbeslut rörande utformning av riktade stöd till kommuner, regeringsbemyndigande eller regleringsbrev riktade till myndighet rörande föreskriftsrätt, tillsyn, etcetera).

Lagrådet framfördes preliminärt som tänkbar förebild för ett organ för avdömning, men det finns flera. I det följande skisseras även alternativ med direkt anknytning till riksdagen. Vidare beskrivs i korthet dels det statliga Medlingsinstitutets uppdrag, dels Lagrådets funktion.

Ett organ med anknytning till riksdagen

En utgångspunkt är att skissera ett organ med anknytning till Sveriges riksdag. Därmed skulle det vara möjligt att låta tvistelösningen ingå som ett led i riksdagens beredning av regeringsförslag, analogt till exempel med de yttranden som ett utskott som bereder en viss proposition inhämtar från andra utskott. Ett sådant alternativ skulle avgränsa sig till de ställningstaganden som regeringen förelägger riksdagen. Dock skulle man kunna tänka sig en initiativrätt i form av riksdagsmotioner under allmänna motions-tiden som skulle bli föremål för behandling i det särskilda "stat/kommunorganet". Dock börjar nog gränsen mot ett regelrätt riksdagsutskott då bli rätt flytande.

En annan variant vore att skissera på ett organ som i likhet med Riksrevisionen utgör en fristående myndighet under riksdagen.

Medlingsinstitutet

Ett annat alternativ skulle kunna vara ett fristående organ på "myndighetsnivå" som ges auktoritet från bägge parter att döma av. Formellt kan man då tänka sig antingen en statlig myndighet eller ett gemensamt organ med regeringen och Svenska Kommunförbundet/Landstingsförbundet som huvudmän.

En intressant förebild här är Medlingsinstitutet, vars främsta uppgift är att medla i tvister på arbetsmarknaden. Bakgrunden till institutet är att lönebildningen i flera decennier hade givit den svenska ekonomin problem med höga nominella löneökningar och hög inflation. Vid början av 1990-talet steg arbetslösheten kraftigt. En halv miljon arbeten försvann på några år. Riksdagen fattade beslut om myndighetens tillkomst i april 2000. Detta förändrade dock inte det grundläggande förhållandet att arbetsmarknadens parter tar ansvaret för träffade avtal utan inblandning av regering och riksdag.

Medlingsinstitutet förordnar medlare vid tvister mellan arbetsgi-varpart och arbetstagarpart vid deras förhandlingar om löner och allmänna anställningsvillkor. Medlarna förutsätts hålla sig informerade om det samhällsekonomiska läget. Deras uppgift är att se till att parterna enas för att därigenom uppnå arbetsfred. Men detta skall inte ske till vilket pris som helst, utan medlarna ska också verka för att parterna sluter avtal som är förenliga med en väl fungerande lönebildning. Medlarna är inte anställda av institutet utan

förordnas i varje enskild tvist. Många av medlarna har tidigare varit förhandlare hos någon av arbetsmarknadens parter.³²

Medlingsinstitutet för kontinuerliga samtal med arbetsmarknadens parter, ordnar seminarier, initierar forskning på området och publicerar en årlig rapport om lönebildningen. Medlingsinstitutet är sedan år 2001 statistikansvarig myndighet för den officiella lönestatistiken, vilket innebär att myndigheten, efter samråd med övriga intressenter, beställer statistik som i möjligaste mån tillgodoser de olika användarnas behov. Viktiga användningsområden för lönestatistik är som underlag för analyser av lönebildningen, konjunkturbedömning och samhällsvetenskaplig forskning.

Lagrådet

Som en tredje utgångspunkt för nytt organ bör även Lagrådet beskrivas här. Lagrådet är i formell mening en fristående statlig myndighet. I Lagrådet ingår domare från Högsta domstolen och Regeringsrätten. Även andra lagfarna personer, såsom nyligen avgångna ledamöter från dessa domstolar kan förordnas att ingå i Lagrådet. För sekretariatet ansvarar en domstolssekreterare på heltid, anställd av Högsta domstolen som värdmyndighet.

Lagrådet har till uppgift att yttra sig över lagförslag. Sådana yttranden avges på begäran av regeringen eller av riksdagsutskott. Lagrådet skall normalt höras över förslag till ändringar i de grundlagar som gäller tryckfriheten och yttrandefriheten i vissa medier och över förslag till lagar som berör enskilda människors fri- och rättigheter, deras personliga och ekonomiska förhållanden eller deras skyldigheter gentemot det allmänna. Regeringen kan emellertid avstå från att höra Lagrådet om den fråga som behandlas i ett lagförslag är sådan att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse eller om hörande av Lagrådet skulle fördröja lagstiftningsärendets behandling och detta skulle leda till avsevärda olägenheter.

Lagrådets granskning skall avse:

- hur lagförslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt,
- hur förslagets föreskrifter förhåller sig till varandra,

³² Det finns även regionala medlare. Medlingsinstitutet har sex regionala medlare knutna till sig. De kallas in vid lokala tvister på företagsnivå. De regionala medlarna knyts till Medlingsinstitutet för ett år i taget och har uppdraget som bisyssla. Flera är eller har varit domstolsjurister.

- hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav,
- om förslaget är så utformat att lagen kan antas tillgodose angivna syften,
- vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen.

Lagrådet har ofta anledning att ta ställning till om föreslagna lagbestämmelser är förenliga med EG-rätten eller Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna.

Med den rättsliga status kommunerna har i dag, synes en lagrådsliknande modell knappast tillämplig. En granskning med strikt juridisk karaktär skulle förutsätta en reglering såväl av den kommunala kompetensen som av formerna för statens styrning av kommunerna som inte är för handen i dag.

Lagrådets funktion motiveras i hög grad av omsorgen om enskilda människors fri- och rättigheter, deras personliga förhållanden och deras skyldigheter mot det allmänna. Behovet av en väl fungerande stat/kommun-relation är snarast en organisatorisk fråga – hur skall staten genom sin styrning och kommunerna med sitt verksamhetsansvar ta gemensamt ansvar för de offentliga åtagandena? En strikt juridisk avdömningsfunktion med lagrådet som förebild ter sig mot den bakgrunden inte som självklar.

Fortsatt diskussion om alternativ

Två alternativ som enligt sekretariatets mening är intressanta i en fortsatt diskussion är

- ett organ med anknytning till riksdagen, antingen som ett särskilt organ med en roll i riksdagens löpande beredning av regeringens beslut eller med en mer fristående ställning under riksdagen,
- ett organ antingen som en fristående myndighet under regeringen eller ett organ som bildas gemensamt av regeringen och de två kommunförbunden.

I bägge alternativen skulle huvuduppgiften vara att på eget initiativ eller efter anmodan från någon part pröva aktuella förslag som förändrar situationen för kommunerna eller landstingen, antingen ekonomiskt eller verksamhetsmässigt. Till denna huvuduppgift skulle också kunna läggas ett uppdrag att initiera överläggningar

med långsiktiga framtidsperspektiv med företrädare för staten och för kommuner/landsting.

I ett organ med nära koppling till riksdagen skulle ledamöterna naturligen hämtas från riksdagen, det skulle främst bli fråga om riksdagsledamöter från de olika partierna.

I ett fristående organ liknande Medlingsinstitutet skulle ledamöterna kunna hämtas från en bredare krets. Ett första alternativ vore naturligtvis att regeringen respektive kommunernas gemensamma organisationer utser företrädare i organet. Ett annat och kanske bättre alternativ vore att ledamöterna i organet utsågs bland seniora personer med kvalificerad erfarenhet bakom sig. De skulle då ha djup erfarenhet av kommunal verksamhet eller av verksamhet på myndighetsnivå med inriktning på kommunala verksamheter samtidigt som de lämnat sina tidigare uppdrag eller uppgifter inom stat eller kommun.

7 Relationen mellan primärkommuner och landsting

Sverige har i dag en kommunal nivå – kommuner och landsting är i konstitutionell mening sidoordnade. De delar visserligen territorier och medlemmar, men ingen av dem är överordnad den andre. I tilläggsdirektiven reses emellertid frågan om det kommunala uppdraget ska vara fördelat på en eller två direktvalda nivåer och hur relationen dem emellan i så fall ska se ut.

Det finns två principiellt olika sätt att närma sig frågan om antalet kommunala nivåer. Det ena är funktionellt och innebär att man prövar om ansvarsfördelningen mellan kommuner och landsting motiverar att den ena kan fatta beslut som är tvingande för den andra. Två exempel där detta är aktuellt är gymnasieskolan och fysisk planering. I sekretariatsrapporten Regional utveckling och regional samhällsorganisation analyseras behovet av en tvingande regional beslutskompetens inom dessa båda områden. Slutsats kan i båda fallen sägas vara att nackdelarna med en tvingande regional kompetens överväger fördelarna.

Man kan också närma sig frågan ur ett mer principiellt perspektiv, utifrån föreställningen att en tredje, regional samhällsnivå, i vissa avseenden överordnad kommunerna, i sig är önskvärd, exempelvis som ett medel för att allmänt sett stärka den kommunala sektorn gentemot staten. En sådan hållning innebär dock ett radikalt brott mot svensk förvaltningstradition, grundmurad under ett och ett halvt sekel av kommunalt självstyre med sidoordnade kommuner och landsting, inordnade i enhetsstaten. En regional nivå överordnad kommunerna kan också tyckas strida mot subsidiaritetsprincipen.

Sekretariatet bedömer sammanfattningsvis att det inte finns politiskt stöd för att utifrån principiella utgångspunkter införa en tredje, regional samhällsnivå, överordnad kommunerna. De funktionella motiven måste därför vara mycket starka för att motivera

en sådan radikal reform. Några sådana motiv har sekretariatet hittills inte funnit.

8 Vägval och tänkbara fördjupningar

Syftet med avsnittet är att beskriva de vägval som är aktuella för kommittén samt att ge kommittén möjlighet att ta ställning till vilka fördjupningar som är önskvärda.

De mindre kommunerna

Kommittén bedömer att de mindre kommunernas situation framöver ter sig olika och att problemen kopplade till litet och eller vikande befolkningsunderlag inte är akuta. Något förslag om ändrad kommunindelning är inte aktuellt. Kommittén har dock funnit att de mindre kommunernas specifika situation framför allt i ett längre perspektiv kan bli problematisk. Samtidigt bör konstateras att förutsättningarna kommer att variera beroende på om kommunens befolkning minskar, är stabil eller ökar. Detta i sin tur hänger ihop med i vilken del av landet kommunen är belägen. Utjämnings-systemet, vars syfte är att just utjämna för strukturella skillnader, kommer att spela en viktig roll för särskilt vissa av de mindre kommunernas framtida förmåga att utifrån ett ekonomiskt perspektiv klara sina uppgifter. Frågan om utjämningsystemets hållbarhet utifrån ett politiskt perspektiv lyfts fram.

Frågan om ansvaret för hälso- och sjukvård hos landstingen och landstingens framtida storlek har betydelse i förhållande till antalet kommuner och därigenom till dessas storlek. Gott samarbete mellan landstinget och kommunerna är en nödvändighet utifrån ett medborgar- och brukarperspektiv. Landstingens förutsättningar att delta i ett sådant samarbete är avhängigt av hur många kommuner de måste samverka med. Samband mellan kommitténs ställningstagande i frågan om landstingens storlek och ställningstagande till frågor om kommunstrukturen finns således.

Redan i dag finns det vissa indikationer på att just små kommuner har vissa svårigheter att leva upp till målen och de likvärdig-

hetskrav som finns för kommunal verksamhet. Det kan bland annat mot den bakgrunden bedömas som oundvikligt att ett antal mindre kommuner i sinom tid behöver gå samman för att de ska kunna klara sina uppgifter. Mot denna bakgrund är det, om kommittén så önskar, möjligt att vidareutveckla modeller för

- statens stödjande roll för de kommuner som allvarligt strävar efter en sammanläggning,
- statens aktiva uppföljning av utvecklingen i de mindre kommunerna för att tidigt kunna avgöra om åtgärder av stöd- eller tvångskaraktär behöver sättas in.

Utjämningsystemet är konstruerat för att utjämna för strukturella skillnader mellan kommuner vilket innebär att litet invånarantal i sig inte kompenseras. Systemet innebär dock att om två kommuner går samman kan den sammantagna effekten bli att de tillsammans får lägre kompensation än summan av vad de tidigare erhållit. Systemet kan knappast behålla sin långtgående utjämnings effekt och samtidigt premiera sammanslagningar. Behovet av en modell för att sammanläggningsprocesser inte ska utebli på grund av ingredienser i utjämningsystemet kan lyftas fram av kommittén. På grund av den komplexitet som finns i systemet är det dock inte möjligt att utveckla konkreta förslag. Det torde dock vara möjligt för kommittén att väcka frågan om denna aspekt bör tas hänsyn till i framtida översyner av utjämningsystemet.

Differentierad uppgiftsfördelning kommuner emellan

En lagreglerad annorlunda ansvars- och uppgiftsfördelning för mindre kommuner jämfört med för de med större invånarantal bedöms av olika skäl inte som genomförbar. Kommittén har också tidigare tagit ställning till att en differentierad uppgiftsfördelning inte bör betraktas som en generell lösning på vare sig små kommuners problem eller för att lösa andra problem i samhällsorganisationen.

Användbarheten av en modell i vilken kommuner och landsting ges ett gemensamt uppdrag för vissa uppgifter som kräver större planeringsområde eller särskilt djup kompetens kan prövas vidare. I detta fall bör prövningen ske i förhållande till angivna uppgifter för vilka man redan i dag kan visa att det skulle finnas avsevärda för-

tjänster. En analys av för vilka verksamheter en sådan modell skulle vara lämplig kan genomföras, förutsatt att kommittén så önskar.

Interkommunal samverkan

I genomgången har ett mönster av mycket frekvent samverkan mellan kommuner beskrivits. Samverkan sker i många olika former och mönstret förändras ständigt. Detta kan utifrån ett medborgarperspektiv inge viss oro. Det kan vara svårt att förstå vilken aktör som svarar för vilken uppgift och i vissa fall finns ingen traditionell möjlighet att utkräva ansvar. Trots detta är det knappast möjligt att tänka sig att samverkan inte skulle tillåtas eller inte underlättas. Alla kommuner, såväl stora som små, behöver i dag samverka med andra för att fullgöra sina reglerade uppgifter och för sin egen önskade utveckling.

Förslag som ytterligare undanröjer hinder för samverkan kan i nästa utredningsskede utvecklas om kommittén önskar detta.

Tankar kring att staten bör ta på sig en tydligare roll när det gäller att förmå det mindre kommunerna att samverka inom vissa givna verksamhetsområden eller kring vissa givna uppgifter beskrivs i detta underlag. Tankarna kan vidareutvecklas i det fortsatta utredningsarbetet om kommittén väljer att prioritera detta.

Den kommunala uppgiftskatalogen

I detta underlag konstateras att kommunerna har många och artskilda uppgifter. Å ena sidan är det naturligt att den nivå som finns närmast invånarna har en bred och allmän samhällsfunktion och många av uppgifterna har ett naturligt samband med varandra. Å andra sidan innebär de mångskiftande uppgifterna att en kommun i sig blir svår att styra och frågan är hur många uppgifter som kan samlas på en aktör utan att effektiviteten riskeras. En begränsning av uppgiftskatalogen skulle med den senare utgångspunkten vara rimlig. Dessutom kan det ökande antalet mindre kommuner i framtiden komma att utgöra en begränsning för staten när det gäller att tilldela kommunerna nya uppgifter. Att en gång för alla lägga fast att vissa slag av uppgifter ska eller inte ska ligga på primärkommuner bedöms dock inte som möjligt. Det skulle väsentligen minska en för var tid och för vart behov nödvändig avvägning

mellan en rad relevanta omständigheter. Någon mer preciserad uppräknings av vad som i framtiden bör utgöra kommunernas uppgifter utarbetas således inte.

Dock har det för fyra olika verksamheter lyfts frågan om ansvaret bör flyttas från kommun till landsting eller vice versa. Områdena är räddningstjänst, missbrukarvård, gymnasieskola och primärvård. Beskrivning av problematik, skäl och möjliga vägval finns också i sekretariatsrapporterna Hälsa- och sjukvården respektive Regional utveckling och regional samhällsorganisation.¹

Kommunernas tillsynsuppdrag inom ett antal olika lagområden beskrivs i ett särskilt underlag. Förslagen som där skisseras skall bland annat ses som en del i en ambition till viss koncentration av primärkommunernas uppgifter.

Stat/kommunrelationen

Det är av stor vikt att relationen mellan staten och kommunerna bygger på tillit och en gemensam uppfattning om inriktningen för att den offentliga sektorn sammantaget ska klara de påfrestningar som kan antas komma framöver.

En utgångspunkt för kommitténs vägval bör vara att den statliga styrningen av kommuner behöver *fokuseras* – staten bör mer medvetet ta ställning till vilka problem i den kommunala verksamheten som bör adresseras i styrningen. Styrningen behöver också sannolikt *prioriteras* – staten bör göra mer genomtänkta val av styrformer och av utformning för särskilda satsningar. Som tidigare sagts avser sekretariatet att återkomma till dessa frågeställningar i en samlad diskussion som rör både kommuner och landsting.

Några vägar som avses leda till ett förbättrat samspel mellan staten och kommunerna har skisserats i detta underlag. Man bör här observera att de olika delarna delvis hänger samman och att ett val inom ett område får direkta konsekvenser för hur förslagen kan utformas på ett annat. Att välja att föreslå en konsultationsprocess men inte vara beredd att lägga några förslag/idéer om en förbättrad uppföljning är tämligen lönlöst. Likaså är det inför val av hur ett tänkt så kallat avdömningsorgan skall utformas mycket viktigt att veta vad detta ska döma av mot.

¹ SOU 2007:12 *Hälsa- och sjukvården* och SOU 2007:13 *Regional utveckling och regional samhällsorganisation*.

Inom fyra olika områden har sekretariatet i denna genomgång diskuterat hur relationen mellan staten och kommunsektorn skulle kunna förbättras. Kommittén kan ange om man vill att sekretariatet skall utveckla förslagen vidare.

För det första handlar det om att sekretariatet skall utreda vidare om hur nya former för en säkrad informationsförsörjning och bättre kunskapsbildning skulle kunna utformas och hur denna kan nyttjas som styrform. Sekretariatet konstaterar att någon strikt modell för statlig styrning av kommuner knappast är tänkbar. Idéer före ett mer samlat ramverk för den statliga styrningen kan dock utvecklas.

För det andra lyfts frågan om man bör inrätta en mer ordnad konsultationsprocess vars övergripande syfte skall vara en bättre dialog kring de framtida förutsättningarna för kommunerna. Inom ramen för en fastlagd ordning kan det utvecklas gemensamma uppfattningar om hur den statliga styrningen fungerar och hur kommunerna klarar sina åtaganden.

För det tredje förs i underlaget ett resonemang kring olika tänkbara former för "avdömnings" eller tvistelösning mellan staten och kommunerna. Två alternativa utvecklingsidéer kan utredas vidare. Den första är ett organ med anknytning till riksdagen, antingen som ett särskilt organ med en roll i riksdagens löpande beredning av regeringens beslut eller med en mer fristående ställning under riksdagen. Den andra idén är ett organ som antingen är en fristående myndighet under regeringen eller ett organ som bildas gemensamt av staten och kommunerna.

Vi har dessutom lyft upp två områden av betydelse för relationen mellan staten och kommunerna som särskilt nämns i tilläggsdirektiven. Det handlar dels om finansieringsprincipen och dels om rättighetslagstiftning. Av sekretariatets diskussion kring frågorna framkommer att det är tämligen lite som talar för att göra stora förändringar inom dessa båda områden. Dessutom skulle det krävas stora utredningsresurser för konkreta förslag om mer genomgripande förändringar. Kommittén kan dock givetvis aktualisera fortsatt arbete med frågor som rör finansieringsprincipen och/eller rättighetslagstiftning, vilka skulle kunna syfta till att kommittén markerar en ståndpunkt.

Relationen mellan primärkommuner och landsting

Frågan om relationen mellan kommuner och landsting kan betraktas utifrån två perspektiv, ett funktionellt och ett mer principiellt perspektiv. Med det funktionella perspektivet analyseras om verksamheter som kommuner svarar för har en påtaglig betydelse även utanför den egna kommunen. Det kan då finnas skäl för samordning inom ett större område. Landstingen kan tilldelas sådana samordningsuppgifter och får därigenom en viss begränsad bestämmanderätt över kommunerna. De verksamheter som lyfts upp av kommittén är gymnasieskolan och en regional planeringsfunktion.

Utifrån det andra mer principiella perspektivet analyserades i denna rapport om det vore önskvärt med en tredje regional samhällsnivå, i vissa avseenden överordnad kommunerna. Slutsatsen av analysen är att skälen för detta är svaga.

Traditionen att kommuner och landsting är parallellställda organisationer, utan inbördes under- eller överordning, är stark. Sekretariatet har inte funnit tillräckligt starka skäl som talar för att denna väl inarbetade ordning bör förändras.

RELATIONEN MELLAN STATEN
OCH DEN SAMLADE
KOMMUNALA SEKTORN

Relationen mellan staten och den samlade kommunala sektorn

Inledning

Syftet med detta underlag är att sammantaget diskutera relationen mellan statsmakterna och den kommunala sektorn. I tidigare sammanhang har material till kommittén antingen fokuserats på relationen mellan staten och primärkommunerna eller på relationen mellan staten och landstingen, såsom huvudmän för hälso- och sjukvården, samt på statens och landstingens respektive kommunala samverkansorgans relationer när det gäller regionala utvecklingsfrågor.

Den statliga styrningen, i dess olika former, är en av de komponenter som formar relationen mellan staten och den kommunala sektorn. Sekretariatet har i detta sammanhang ambitionen att betrakta statlig styrning utifrån flera perspektiv. Varför, på vilket sätt och med vilket resultat staten styr är en utgångspunkt. En annan är på vilket sätt mottagaren av styrningen uppfattar och har förmåga att ta emot styrning. Det tredje perspektivet är att betrakta styrningen utifrån medborgarperspektiv.

I underlaget begränsar vi oss till den statliga styrningen som direkt riktar sig till kommuner och landsting. Vad gäller frågor som handlar om regional utveckling är skattesystem, regler som riktar sig mot näringsidkare, arbetsmarknadspolitiken med mera viktiga styrmedel som påverkar förutsättningarna men de riktar sig mot andra aktörer, och ingår inte i kommitténs uppdrag, varför de inte behandlas här. Här behandlas inte heller annat än undantagsvis sådan statlig styrning som riktar sig till kommuner och landsting som arbetsgivare. Denna styrning riktar sig på samma sätt till alla andra arbetsgivare.

Underlaget inleds med en översiktlig beskrivning av dagens förhållanden. Därefter beskrivs de mer betydelsefulla problem som sekretariatet har identifierat. Promemorian avslutas med några tänkbara förslag till hur den statliga styrningen skulle kunna

utvecklas och i vid bemärkelse bli effektivare och till hur relationen mellan staten och den kommunala sektorn borde kunna förbättras.

De förslag som kommittén väljer att lägga fram när det gäller den statliga styrningen av den kommunala sektorn och relationen i övrigt mellan denna och staten siktar inte i första hand på att lösa dagens problem även om utgångspunkten för promemorian bygger på analyser av de problem som finns i dag. Förslagen syftar till att i ett längre perspektiv göra den statliga styrningen mer effektiv samt till att uppgifterna inom den kommunala sektorn, också på sikt, ska kunna fullgöras med ökad utvecklingskraft och tydligare fokus på ökad likvärdighet. I detta ligger att kommuner och landsting ska kunna möta nya anspråk från medborgarna trots begränsade offentliga resurser. Förslagen förväntas också leda till att samspelet mellan staten och den kommunala sektorn ska fungera ändamålsenligt och med mindre friktioner.

Av praktiska skäl har det varit nödvändigt att göra vissa avgränsningar. Kommittén har ännu inte tagit ställning till några av de avgörande inslagen i den framtida samhällsorganisationen samtidigt som enstaka frågeställningar kan uppfattas som mer eller mindre avgjorda. Det har inte varit möjligt att skissera önskvärda utvecklingslinjer eller förslag med hänsyn tagen till alla tänkbara varianter på samhällsorganisation som fortfarande kan utkristalliseras. För att göra arbetet hanterbart har sekretariatet valt att arbeta med vissa antaganden. Dessa är för det första att direktvalda regionala självstyrelseorgan fortfarande kommer att ha hand om de stora delarna av hälso- och sjukvården. Vidare förutsätts att primärkommunerna också fortsättningsvis är sjukvårdshuvudmän vid sidan av landsting/regioner, att några förslag om att väsentligen ändra kommunernas uppgifter inte kommer att läggas samt att kommunernas antal och därmed storlek inte blir föremål för förändringsförslag. Det förutsätts också att regionala politiska organ har det övergripande ansvaret för frågor med anknytning till regional utveckling samtidigt som ett mer samlat statligt uppträdande på regional nivå eftersträvas. Ett antagande är också att hälso- och sjukvårdsuppgifter och ansvaret för regional utveckling samlas hos samma organ.

Dessa antaganden ska inte betraktas som ett föregripande av kommitténs slutliga diskussioner och ställningstaganden när det gäller ansvarsfördelningen mellan nivåerna, framför allt inte när det gäller sjukvården. De är att betrakta som praktiskt valda förutsättningar för att sekretariatets arbete skall kunna föras vidare. Det är

uppenbart att förutsättningarna för statlig styrning och för relationen i stort mellan sektorn och staten kommer att gestalta sig olika beroende på vilken övergripande struktur kommittén väljer. Sålunda skulle till exempel styrningen av hälso- och sjukvården självfallet te sig annorlunda för det fall kommittén lägger förslag om ett förstatligande av den landstingskommunala hälso- och sjukvården.

Vad menar vi med relationen?

Relationen eller förhållandet mellan staten och den kommunala sektorn består av olika komponenter. *Dialogen* mellan staten i dess olika skepnader och företrädare för den kommunala sektorn utgör en del av relationen. Den statliga *styrningen* – i form av ekonomiska villkor, reglering och olika riktade satsningar – av kommunerna och deras olika verksamheter, av landstingen som huvudmän för hälso- och sjukvården och som ansvariga för vissa utvecklingsfrågor är en viktig komponent. Även den statliga styrningen av befintliga kommunala samverkansorgan utgör en del av relationen mellan staten och den kommunala sektorn. Det tredje inslaget i relationen är styrning i form av den *tillsyn* som staten bedriver av de olika kommunala och landstingskommunala verksamheterna. Slutligen utgör *uppföljningen* och *utvärderingen* av de olika verksamheterna också en väsentlig del av styrningen och av relationen.

I tidigare underlag som behandlade relationen stat/kommun konstaterades att den nuvarande relationen präglas av en viss brist på tillit. Statens roll som ytterst ansvarig för det offentliga åtagandet visavi medborgarna å ena sidan och den kommunala sektorns ambitioner att värna utrymmet för egna avvägningar, prioriteringar och lokal anpassning å andra sidan kommer alltid att utgöra en källa till intressebrytningar.

Det bör dock konstateras att relationen mellan staten och landstingssektorn respektive kommunsektorn har olika karaktär. Förhållandet mellan staten och landstingssektorn präglas inte på samma sätt av friktion som den mellan staten och kommunsektorn. Detta kan ha sin bakgrund i att landstingens antal är förhållandevis litet. Det har gjort det möjligt för staten att föra en dialog med landstingen och att ge landstingen rätt stora möjligheter att påverka vissa slag av styrning. Innehållet i den statliga styrningen till exempel i form av handlingsplaner och ekonomiska satsningar har

således haft förutsättningar att tas emot på ett relativt positivt sätt. Detta innebär dock inte att utfallet alltid blivit det som eftersträfvats. När det gäller reformer av eller satsningar på olika primärkommunala verksamheter finns det på grund av det stora antalet kommuner, dessas skiftande storlek och karaktär betydligt mindre möjlighet att föra en liknande dialog och ”förankringsprocess”. Det är också svårare för staten att utforma styrpaket anpassade till flertalet kommuners förutsättningar att ta emot och implementera. Landstingens mottagarkapacitet för styrning är av naturliga skäl mer likartad och större än många kommuners. Dels handlar det om stora organisationer dels handlar det om organisationer med mer renodlade uppdrag.

Den statliga styrningen

Statskontoret har i ett antal rapporter till kommittén analyserat den statliga styrningen av kommuner och landsting. Den statliga styrningen delas där upp i *reglering* och *annan styrning*. Reglering består av lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter som innehåller påbud om kommuners och landstings handlande. Staten utnyttjar sitt offentlighetsmandat för att ålägga kommuner och landsting att bedriva vissa verksamheter samt ger anvisningar om verksamhetens innehåll på olika sätt. Det handlar således om ensidigt initierade bestämmelser som är bindande. Vid sidan av bindande föreskrifter finns också allmänna råd utfärdade av myndigheter. Allmänna råd är generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som inte är bindande. Det händer dock att domstolar i sina domsskäl hänvisar till allmänna råd utgivna av myndigheter.

Under samlingsbeteckningen *annan styrning* placerar Statskontoret flera former av styrning. Annan styrning är exempelvis handlingsplaner, statsbidrag av olika slag, överenskommelser eller nationella samordnare. Dessa styrmedel är inte tvingande. Vissa kräver någon form av motprestation eller åtminstone en ansökan. Oftast riktar de sig till alla aktörer inom den kommunala sektorn men det förekommer också att de bara avser en viss grupp av kommuner eller landsting. Kommuner och landsting med vikande befolkningsunderlag eller kommuner som önskar genomföra större miljöinvesteringsprojekt är exempel från senare år på sådana angivna målgrupper.

Vi betraktar också tillsyn och uppföljning/utvärdering som inslag i statens sätt att styra den kommunala sektorn.

Ytterligare en form av statlig styrning och statliga insatser som i hög grad påverkar kommuners och landstings förutsättningar att bedriva sina verksamheter men som inte direkt riktar sig till sektorn är statens roll som utbildningsanordnare. Innehållet i och dimensioneringen av utbildningen av ett stort antal yrkesgrupper, med kommuner och landsting som huvudsakliga avnämare, utgör en avgörande förutsättning för dessa att bedriva sin verksamhet.

Statens styrning av landsting som huvudmän för hälso- och sjukvård

I sin styrning av hälso- och sjukvården tillämpar staten många styrformer. I första hand används reglering, det vill säga lagstiftning, föreskrifter och allmänna råd utfärdade av myndighet. Andra vanliga former är informativ styrning, avtal och överenskommelser träffade med företrädare för landstingens intresseorganisation Sveriges Kommuner och Landsting. Nationella handlingsplaner och nationella samordnare är andra former.

Staten styr över landstingens möjligheter att ta ut avgifter inom hälso- och sjukvården främst genom regler om högkostnadsskydd.

Ytterligare en form av styrning av betydelse som inte riktar sig mot landstingen men som direkt påverkar hälso- och sjukvården är den roll som staten har i genomförandeansvaret för högskoleutbildningarna av läkare, sjuksköterskor, biomedicinska analytiker och andra grupper. Utfärdande av legitimation för vissa yrkesgrupper är också ett styrmedel.

Myndigheter med centrala funktioner för styrningen av hälso- och sjukvården är Socialstyrelsen, Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU), Läkemedelsverket, Läkemedelsförmånsnämnden, Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) samt Patientskadenämnden.

Socialstyrelsen svarar för tillsyn av hälso- och sjukvården genom en regional organisation.

Statens styrning av landsting och kommunala samverkansorgan som aktörer inom regional utveckling

Förutom uppgifter med anknytning till regional utveckling som alla landsting har ansvar för, ansvarar kommunala samverkansorgan samt Region Skåne och Västra Götalandsregionen för ett antal i grunden statliga uppgifter. Ur styrningssynpunkt är det naturligt att dela in dessa uppgifter i tre olika grupper.

I den ena gruppen finns planering och programmering i form av RUP (regionalt utvecklingsprogram), RTP (regionalt tillväxtprogram), regional infrastrukturplan (länstransportplan) och i förekommande fall strukturfondsprogram. Dessa är uppgifter som övertagits från staten. Regleringen är inriktad på form snarare än innehåll och är densamma för kommunala organ som för de länsstyrelser som i övriga län har kvar dessa uppgifter.

I nästa grupp återfinns utbetalning av företagsstöd, (med)finansiering av projekt och annan extern verksamhet av betydelse för den regionala utvecklingen (så som stöd till högskolor, forskotering av medel till väginvesteringar, bidrag till folkrörelser etcetera). Företagsstödet är en statlig uppgift, finansierad med statliga medel och med ett detaljerat regelverk för på vilka villkor stöd får betalas ut. Det så kallade länsanslaget kan även användas till medfinansiering av projekt. Därutöver avsätter flertalet landsting och samverkansorgan inom ramen för den så kallade allmänna kompetensen egna medel till medfinansiering av externa insatser.

I den tredje gruppen slutligen finns drift av hel- eller delägda kommunala verksamheter med anknytning till regional utveckling (kollektivtrafik, regionala kulturinstitutioner, naturbruksgymnasier och folkhögskolor, länsturismorgan) samt delägarskap i de regionala ALMI-bolagen. Även om flera av dessa verksamheter är specialreglerade lämnar den statliga styrningen i allmänhet betydande utrymme för de kommunala organens egna prioriteringar.

Den statliga styrningen varierar således högst avsevärt från detaljreglerade statliga uppgifter, som företagsstödet, till kommunal medfinansiering av projekt inom ramen för den allmänna kompetensen. I de flesta fall ges dock jämförelsevis stort utrymme för egna prioriteringar. Någon tillsyn i strikt mening förekommer inte, annat än över utbildningsverksamheterna. Uppföljning och utvärdering av program förekommer däremot och tjänar i grunden samma syfte. Striktast är kontrollen över strukturfondsprogrammen, men där är i gengäld kommunala organ sällan programägare.

Såväl regeringen som statliga myndigheter som Nutek och ITPS använder sig av strategier och program, med eller utan medfinansiering, som styrinstrument, liksom av kunskapsbaserad styrning i form av program med mera.

Statens styrning av primärkommuner

De primärkommunala uppgifterna är delvis artskilda och den statliga styrningen av de olika verksamheterna varierar därför också mycket.

När det gäller skolverksamheten finns det en omfattande styrning genom reglering, skollagen, de olika skolformsförordningarna samt läro- och kursplaner. Inom ramen för regleringen finns styrning som i form av befogenheter och skyldigheter riktar sig direkt mot lärare och skolledare. Annan vanlig styrning är till exempel riktade statsbidrag för personalförstärkning eller för kompetensutveckling av de anställda. Ytterligare exempel är projektsatsningar och försöksverksamheter av olika slag.

Den kommunala hälso- och sjukvården omfattas av samma regelsystem och styrs på samma sätt som landstingens hälso- och sjukvård.

Socialtjänsten, som innefattar ett flertal verksamheter till exempel individ- och familjeomsorg, invandrar- och flyktingfrågor, missbruksvård och förebyggande missbruksarbete, äldre- och handikappomsorg, styrs av en ramlag med vissa inslag av rättighetsregering. Denna kompletteras av ett flertal föreskrifter och allmänna råd. Nationella handlingsplaner samt olika riktade statsbidrag förekommer också.

Styrning genom att staten anger en maximal nivå för vilka taxor kommunen tillåts ta ut finns inom äldreomsorgen och inom förskolan.

Exempel på myndigheter med centrala funktioner för styrning av de olika kommunala verksamheterna är Socialstyrelsen, Skolverket, Myndigheten för skolutveckling, Boverket, Naturvårdsverket, Lantmäteriverket, Vägverket och Statens räddningsverk. Arbetsmiljöverket har genom sin regelgivning och sin tillsynsroll också stor betydelse inte minst för kommunala kärnverksamheter såsom utbildning och vård och omsorg.

Länsstyrelsen svarar för tillsyn av vissa verksamheter såsom socialtjänst och räddningstjänst. Socialstyrelsen svarar genom regionala

enheter för tillsynen av kommunernas hälso- och sjukvård och Skolverket svarar genom sina regionala enheter för tillsynen av det kommunala skolväsendet.

Skillnader

Det finns gemensamma drag i den statliga styrningen av kommuners och landstings olika ansvarsområden men det finns också särskiljande drag.

Inom hälso- och sjukvården utfärdar staten legitimation för läkare, sjuksköterskor och andra grupper. En del av den statliga styrningen riktar sig direkt till professionerna. Professionsstyrningen inom hälso- och sjukvården är kombinerad med att det finns en möjlighet för patienter att utkräva ansvar direkt mot en enskild anställd inom verksamheten. Något liknande system finns inte visavi anställda inom andra verksamheter. Styrningen inom det kommunala skolväsendet direkt mot lärare och skolledare är omdiskuterad. Det finns ingen möjlighet för elever och föräldrar att kräva ut ansvar direkt mot en anställd i verksamheten.

Staten styr skolverksamheten genom att finansiera och organisera skolledarutbildning. Styrning i form av kontinuerlig chefs- eller ledarutveckling förekommer inte inom någon annan kommunal verksamhet.

Styrning genom riktade ekonomiska projektbidrag för att förstärka eller initiera en viss typ av verksamhet är betydligt vanligare visavi kommunerna än visavi landstingen.

Styrningens utveckling

Den statliga styrningen av den kommunala sektorn består av ett mycket komplicerat mönster av olika sätt att styra. Den höga graden av komplexitet är delvis naturlig, det rör sig om verksamheter av helt olika karaktär, verksamheter för vilka behovet av att styra är olika tungt och där det finns delvis olika traditioner inom olika politikområden. Statens sätt att styra till exempel hälso- och sjukvården skiljer sig från sättet att styra skolan som i sin tur skiljer sig och från sättet att styra socialtjänsten. För uppgifter inom områdena samhällsplanering, miljö eller regional utveckling finns ytterligare andra ”stypaket”.

Staten minskade sitt inflytande över utvecklingen i hälso- och sjukvården fram till början av 1990-talet. Hälso- och sjukvårdslagen som kom 1983 gav landstingen frihet att sätta sin prägel på verksamheten. Även den nya kommunallagen som kom 1991 förstärkte friheten. Sedan början av 1990-talet har staten dock visat ett allt större intresse för att styra sjukvårdens inriktning och utveckling. Några exempel på detta är de så kallade Dagmaravtalens utveckling, skapandet av SBU, lagen om läkemedelskommittéer, den nationella psykiatrisamordnaren samt den nationella handlingsplanen för utveckling av hälso- och sjukvården.

Under första hälften av 1990-talet skedde också en påtaglig decentralisering när det gäller primärkommunerna. Kommunerna fick större utrymme att själva styra över verksamheternas utveckling. Ett exempel är att det dubbla huvudmannskapet för skolans undervisande personal upphörde. Därmed försvann ett omfattande och komplicerat regelsystem. Statsbidragsreformen med avskaffande av ett stort antal specialdestinerade statsbidrag är ett annat exempel på att kommunernas självständighet utvidgades kraftigt. Men även i förhållande till primärkommunala verksamheter har statens ambitioner när det gäller att styra ökat under senare år. Ett viktigt inslag i denna utveckling är att det skett en ökning av de verksamhetsdestinerade statsbidragen och av olika projektbidrag. Ett annat exempel är den nationella handlingsplanen för äldrepolitiken som kom 1998.

Det kan finnas olika skäl till att vi ser en form av återgång till mer omfattande och i vissa fall mer detaljerad styrning. Ett skäl kan vara att statsmakterna inte fullt ut var klara över vilka konsekvenserna av decentraliseringen skulle bli i förhållande till uppfyllandet av nationella mål i kommunala verksamheter. Det var inte heller möjligt att inse vilka påfrestningar decentraliseringen skulle komma att innebära för stat/kommunrelationen. Ett annat och kanske minst lika avgörande skäl till statens ökade styrambitioner ligger i själva samhällsutvecklingen. Medborgarna är mer upplysta och kunniga och de ställer större krav på politisk handlingskraft. Det har växt fram större möjligheter för medborgarna att göra jämförelser. Massmedia spelar en mer betydelsefull roll när det gäller att sätta fokus på de offentliga verksamheterna och på att göra jämförelser mellan utfallet i olika delar av landet.

Oavsett vad som är skälet till att staten ökat sina styrambitioner riskerar det, om denna utveckling fortsätter, att uppstå betydelsefulla problem. Problemen kan antas bli av två slag. Det första gäller

förutsättningarna för att styrningen ska kunna tas emot och därmed ge effekt. Mängden styrsignaler i form av bland annat regler och riktlinjer, handlingsplaner och mer eller mindre kortvariga ekonomiska resurstillskott blir svår att hantera för kommuner och landsting (olika professionella- och yrkesgrupper, administratörer och förtroendevalda). Ryckig verksamhet med dålig kvalitet, frustrerade anställda och förtroendevalda kan bli en följd. Det andra problemet består i att det uppstår en obalans i statsmakternas agerande. Staten riskerar att satsa allt mer resurser på att uttrycka vad som ska göras och hur det ska göras men betydligt mindre resurser på att ta reda på vad som faktiskt blir gjort.

Dagens problem med styrningen

Statens ökade ambition när det gäller att styra många av de kommunala verksamheterna har tagit sig uttryck i att det vuxit fram en flora av andra styrmetoder än klassisk reglering. Statskontoret konstaterar i sina rapporter¹ att många nya former vuxit fram under de senaste tio åren. Det har skett en förskjutning från lagstiftning och föreskrifter till mer av tillfälliga satsningar. Genom att många olika styrsignaler skickas kommer tyngden av regleringen att minska. Det blir svårare för mottagaren av styrningen att avgöra vad det är som staten bedömer som viktigast. I följande punkter sammanfattas några av de väsentligaste problem som sekretariatet ser med dagens statliga styrning av den kommunala sektorn.

- Mångfalden av styrformer och den tilltagande volymen av så kallade annan styrning bidrar till otydlighet. Ansvarsförhållandena mellan huvudmän och staten blir oklara, inte minst blir detta besvärande utifrån ett medborgarperspektiv.
- De många olika styrformerna leder till att mottagarna av styrningen, särskilt de mindre organisationerna, får problem med att på ett systematiskt sätt ta emot och implementera styrningen.
- De olika kommunala verksamheterna styrs huvudsakligen sektorsvis, det vill säga enbart med utgångspunkt i bedömningar av behovet i en specifik verksamhet. Det görs egentligen inte

¹ *Varför begränsar eller ökar staten kommunernas handlingsutrymme*, Statskontoret (pm 2004:129) *Modeller för styrning*, Statskontoret (2005:2). *Reglering och andra styrmedel*, Statskontoret (2005:28)

några avvägningar mot hur den sektorsvisa styrningen påverkar helheten eller andra angränsande verksamheter.

- Inom ramen för annan styrning återfinns ett antal styrformer som leder till initiala effekter men som inte ger långsiktiga och varaktiga effekter vilket innebär att statens ambitioner framstår som tillfälliga.
- Det finns bristande förmåga att utforma styrning som tar sikte på innehållet i och resultatet av en verksamhet. Istället sker styrningen med utgångspunkt i formkrav till exempel regionala utvecklingsprogram, jämställdhetsprogram eller krav på att huvudmännen upprättar andra former av handlingsplaner. Andra exempel kan vara krav på inrättande av vissa funktioner eller vissa organisatoriska lösningar i stället för krav på att invånare som har ett visst problem ska få stöd.
- Det finns en bristande kunskap om vilka styrformer som ger önskad effekt och vilka som passar för en viss verksamhet. Det är oklart varför en viss styrform väljs framför en annan.
- Det finns en tendens till överstyrning, styrmetoder behålls och nya lanseras utan att det finns kunskap om huruvida den redan befintliga styrformen lett till önskat resultat. Det finns också exempel på att styrsignaler till samma verksamhet rent av är motstridiga.
- Inom några områden, exempelvis hälso- och sjukvård och äldreomsorg finns många, tidsbegränsade och överlappande styrmedel vilket framstår som ett ineffektivt sätt att styra på.
- De allmänna råden har en otydlig status och får i vissa fall en inte avsedd styrande effekt. Regeringen kan inte begränsa myndigheternas utfärdande av allmänna råd och det förekommer att de åberopas av domstolar. Myndigheternas olika sätt att kungöra allmänna råd, ibland tillsammans med bindande föreskrifter, kan leda till feltolkningar och till onödig statlig styrning. Sammantaget innebär detta att allmänna råd får en semi-rättslig status de inte borde ha och till en otydlighet i den statliga styrningen.
- Uppföljningen och utvärderingen inom vissa områden har generella brister och den har ofta tyngdpunkt på producentperspektiv. Brukarperspektivet är mera sällan belyst.
- Inom områden där statliga och kommunala aktörer möter samma individer och har ett delat ansvar, främst gruppen medborgare med så kallade sektorövergripande behov, finns inte en

adekvat uppföljning som tar sikte på helheten, det vill säga utfallet utifrån ett medborgarperspektiv.

- Det finns normalt sett ingen systematisk koppling mellan den uppföljning/utvärdering som sker och den statliga styrningen, detta innebär att kunskap om en verksamhets utveckling ofta inte ligger till grund för val av styrmetod.

Morgondagens styrning

Inledning

I detta avsnitt utvecklas tankegångar om hur statens styrning av kommuner och landsting bör utvecklas på sikt. Det har visat sig komplicerat att finna ett begränsat antal styrmodeller som skulle kunna appliceras på flera verksamheter. Det bedöms dock som angeläget att det sker en utveckling mot någonting som kan sägas motsvara förvaltningspolitiken när det gäller de statliga verksamheterna. Inom en sådan ram bör det ske en renodling som innebär medvetna val mellan ett begränsat antal styrinstrument. Befintliga former av så kallad annan styrning bör användas i mindre omfattning. En koncentration till styrning genom reglering förordas. Uppföljning och utvärdering måste av flera skäl prioriteras för att kunna bli en del av en fungerande styrningskedja. Staten bör alltmer och inom fler områdens gå över till kunskapsstyrning.

Utgångspunkter

Den statliga styrningen utgår ifrån vissa nationella värden som den är till för att gagna. Det finns ett antal sådana, tämligen självklara, värden som det är viktigt att kommunerna och landstingen själva förverkligar eller bidrar till förverkligandet av. Dessa är främst samhällsekonomisk stabilitet, rättssäkerhet, likvärdighet i allmän service och individuella tjänster. Det finns andra värden som har att göra med lokal och regional demokrati.

I tidigare underlag om primärkommunerna redovisades med utgångspunkt i det arbete som utförts av Statskontoret² för kommitténs räkning tankegångar kring att söka skapa en modellansats för den statliga styrningen av den kommunala sektorn. Där kon-

² *Modeller för styrning*, Statskontoret (2005:2).

staterades dock att det knappast är möjligt att utveckla ett begränsat antal ”styrpaket” som skulle vara användbara för flera olika verksamheter eller i olika situationer. Verksamheterna inom den kommunala sektorn är av helt olika karaktär och är sprungna ur olika kulturer. För att tanken på några få fastlagda modeller skulle kunna vidareutvecklas skulle det dessutom krävas specialutredningar inom ett stort antal samhällsområden vilket inte är möjligt inom ramen för Ansvarskommitténs uppdrag.

Landstingens och kommunernas hälso- och sjukvård är den enda verksamheten där det finns en fullt utvecklad tradition av att styra både mot professioner och mot huvudmän. Detta skapar speciella förutsättningar. Landstingen är i jämförelse med de allra flesta kommuner mycket stora organisationer. Den statliga styrningen av kommunerna måste utgå från förutsättningen hos såväl små som stora organisationer när det gäller val av styrmetod. För vissa primärkommunala verksamheter, främst inom socialtjänsten, finns det normer, avgränsbara och mätbara, för vad kommunen ska prestera. Det finns också mekanismer för den enskilde invånaren att utkräva det som normen utlovar.

Inom några områden bedriver kommuner och landsting verksamhet som inte direkt vänder sig till invånarna. Kommunens/landstingets roll är snarare att påverka andra aktörer. Detta medför specifika förutsättningar för den statliga styrningen. Exempel på detta är vissa av de regionala utvecklingsfrågorna och tillsynsuppgifter.

Det finns således stora skillnader mellan landstingen som huvudmän och kommunerna som huvudmän. Det finns också stora skillnader mellan de många olika verksamheterna inom den kommunala sektorn. Verksamheterna har dessutom olika betydelse för medborgarna. Mot denna bakgrund är det rimligt att också de statliga styrmetoderna måste variera. Det är inte möjligt att utforma standardmodeller för statlig styrning som är så konstruerade att det går att placera in olika kommunala verksamheter i dem och på ett enkelt och rationellt sätt avgöra vilken form av styrning som är tänkbar eller eftersträvsvärd. Snarare handlar det om att staten gör väl genomtänkta val av styrmetod. Den ena utgångspunkten är då att ta ställning till vad som ska uppnås, vilket värde som eftersträvas för medborgarna. Den andra utgångspunkten har att göra med vilken styrmetod som kan förväntas ge effekt utifrån vilken karaktär det är på verksamheten.

Utifrån dessa iakttagelser kan inte någon av dagens styrmetoder pekas ut som alltid olämplig. Men det behövs en mer genomarbetad strategi för statlig styrning av den kommunala sektorn. Styrningen bör fokuseras på vilka problem det är som ska adresseras och på vilka metoder som på goda grunder kan antas ge önskad effekt. Det är nödvändigt att staten skapar någon form av "förvaltningspolitik" det vill säga ett samlat och tvärssektoriellt grepp som har genomtänkta mönster och strategier och som byggs upp utifrån kunskap om hur olika metoder fungerar.

Strävan mot renodling

Vi bedömer att det finns några viktiga linjer som bör finnas i utvecklingen framöver. Det bör ske en renodling mot normering. Detta medför att det bör finnas mindre av det som benämns annan styrning till exempel nationella handlingsplaner eller samordnare, tillfälliga riktade statsbidrag eller projektpengar. Kunskapsstyrning bör användas när det är möjligt.

Normering

De finns uppenbara motiv för att normering, lagar, förordningar och föreskrifter, bör vara de viktigaste styrformerna. Det är den formen som ålägger huvudmannen en viss uppgift och sätter ramarna för uppgiftens utförande. Det är dessutom den enda styrform som kräver efterlevnad av alla huvudmän och som kan vara utgångspunkt för tillsyn. Genom reglering uppnås en kontinuerlig styrning vilket inte är fallet vid så kallad annan styrning. Många av de andra styrformerna skapar ryckighet, de uppfattas som signaler om att ständigt göra nya prioriteringar. Detta försvårar en långsiktigt planerad verksamhetsutveckling och försämrar förutsättningarna för att anlägga ett helhetsperspektiv.

Dagens normering uppfattas särskilt av primärkommunerna som tämligen omfattande och delvis svår att förstå. Att förespråka reglering som ett huvudspår i den statliga styrningen ska inte förstås som att dagens regler alltid är väl utformade. Så finns det exempelvis regler som lägger fast den organisatoriska formen för en tjänst i stället för att lägga fast vad medborgaren ska få ut av tjänsten. Sättet att utforma regler behöver vidareutvecklas. Statskonto-

ret har också visat att när det gäller hur myndigheters reglering formellt skapas finns en del som behöver bli tydligare bland annat i relationen mellan regeringen och myndigheterna.

Den renodling mot normering vi förordar handlar således inte om att dagens lagar, förordningar och föreskrifter alla är funktionella utan snarare om att det bedöms vara en ändamålsenlig form för styrande av de kommunala och landstingskommunala verksamheterna.

Styrning med utgångspunkt i kunskaper

Under senare år har det skett en exponentiell utveckling av kunskaper i hela samhället. Allt fler branscher styrs i hög utsträckning av en ständigt pågående kunskapsutveckling. Utbildningsnivån hos medborgarna blir genomsnittligt högre och de har möjlighet att hämta information om bland annat verksamheterna i den kommunala sektorn på nya sätt. Alltmer kunskaper hos medborgarna kan antas leda till högre förväntningar samt större och mer artikulerade krav. Brukare kommer alltmer att förutsätta att de tjänster de erbjuds utformas på ett sätt som tar sin utgångspunkt i kunskaper om vad som ger önskad effekt.

Det finns olika motiv för att den statliga styrningen av de kommunala verksamheterna alltmer bör ta sin utgångspunkt i kunskaper om vad som ger vilket resultat. Ett av motiven är att sådan styrning är nödvändig för att olika verksamheter ska kunna leva upp till medborgarnas förväntningar. Ett annat tungt motiv är att mer kunskapsbaserad verksamhet kan antas leda till ett bättre resursutnyttjande och en effektivare verksamhet. Vi förespråkar därför inom ramen för en renodling av den statliga styrningen en övergång mot kunskapsstyrning inom de områden där det är möjligt.

I detta underlag använder vi begreppet kunskapsstyrning som ett samlingsbegrepp för olika styrformer. Dessa har det gemensamt att de ska stödja en utveckling vilken leder till att en verksamhet i allt högre grad baseras på evidens eller på erfarenhetsbaserad kunskap. Kunskapsstyrning innebär således inte att styrningen har en viss form utan den kan åstadkommas genom flera olika inslag i den statliga styrningen. Kunskapsstyrning kan ske såväl i form av reglering som i andra former. Hälso- och sjukvården är den verksamhet som kommit längst när det gäller kunskapsstyrning. Den

grundläggande bestämmelsen på vilket detta vilar finns i yrkesverksamhetslagen³. Där stadgas att all hälso- och sjukvårdspersonal har att utföra sitt arbete i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet och att patienterna ska ges sakkunnig och omsorgsfull vård som uppfyller dessa krav. Andra exempel från sjukvården på kunskapsstyrning är olika slag av riktlinjer som bygger på och redovisar de senaste kunskaperna inom ett visst medicinskt område.

I andra verksamheter inom den kommunala sektorn har utvecklingen inte kommit lika långt och förutsättningarna för att utveckla kunskapsstyrning varierar. För verksamheter som är av den karaktären att det går att dra slutsatser om att ett visst handlande eller en viss åtgärd ger en bestämd önskad effekt är förutsättningarna stora. Inom vissa av de kommunala verksamheterna finns inte dessa förutsättningar för handen på samma sätt som inom hälso- och sjukvården. Det handlar då i första hand om att gå mot en styrning som baseras på mer dokumenterade erfarenheter än i dag. Detta i sin tur förutsätter att data samlas in på ett systematiskt sätt, ställs samman, analyseras och att kunskapen återförs till verksamheten. Det finns variationer mellan de olika kommunala verksamheterna när det gäller insamling och återföring.

Inom socialtjänsten finns verksamheter mot vilka kunskapsstyrning utvecklats och kommit att användas allt mer. Missbrukarvården får här utgöra ett exempel på varför en utveckling mot mer kunskapsstyrd verksamhet är angelägen. I en studie genomförd av Socialstyrelsen⁴ vilken byggde på olika socialsekreterares ställningstaganden till fingerade fall konstaterades att det fanns oroväckande skillnader i de bedömningar som gjordes av personal inom socialtjänsten. Även andra studier bekräftar att det finns stora variationer i synen på och attityderna till missbruk och missbrukare och att sådana påverkar de beslut om behandling som fattas. Studier visar också att det finns en brist på professionell konsensus när det gäller hur man uppfattar innebörden av olika insatser och/eller preciserar olika begrepp och termer.

Beslut om stöd eller åtgärder, ibland med tvångskaraktär, för missbrukare är ofta av livsavgörande karaktär. Det är en självklarhet att besluten ska grundas på kunskap och/eller beprövad erfarenhet och inte på värderingar hos den eller de som fattar beslutet. Behovet av lokal anpassning av olika kommunala tjänster står inte i mot-

³ Lag (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område

⁴ Socialstyrelsen 2004, *Narkomanvård på lika villkor*.

sats till att till exempel individbeslut bör styras av kunskaper snarare än av enstaka tjänstemäns egna värderingar.

Framför allt när det gäller tunga välfärdstjänster såsom skolan, vården och omsorgerna finns det ett samband mellan förutsättningar för kunskapsstyrning och väl utvecklade yrkesroller. De anställda som har kontakt med brukarna måste bidra med dokumenterade erfarenheter om vilka metoder som ger önskat resultat och de måste ha tid och förmåga att tillgodogöra sig de nya kunskaper som är kopplade till styrningen. Direkt professionsstyrning är dock inte nödvändig. Den grundläggande "maktfördelningen" mellan tjänstemän och politiker behöver inte förändras till följd av en successiv övergång mot kunskapsstyrning. Statlig kunskapsstyrning kan riktas till såväl anställda som till förtroendevalda.

Kunskapsstyrning kräver för att den ska få effekt, kanske ännu mer än traditionell styrning, att det finns möjligheter hos organisationen att ta emot styrningen och omsätta den i handling. Om inte kunskapen sprids i organisationen fungerar styrningen inte. Om det blir färre och större landsting skapas mycket goda förutsättningar för en sådan kapacitet. När det gäller primärkommunerna däremot kommer det stora antalet kommuner med relativt få anställda inom en del av verksamheterna att kunna få problem. Sannolikt behöver kommunerna samverka än mer, i välorganiserade och stabila former. När det gäller den kommunala hälso- och sjukvården bör en samverkan med landstigen kunna garantera en god motagarstruktur.

Kunskapsbildning och informationsförsörjning

Slutsatsen i det förra avsnittet var att den statliga styrningen av den kommunala sektorn behöver renodlas och att det är angeläget med en utveckling mot ökad kunskapsstyrning.

Mot denna bakgrund blir det viktigt med en utvecklad kunskapsbildning kring både verksamheter och kring styrningen som sådan. En sådan är en förutsättning för statens styrning av kommuner och landsting i framtiden och för en väl fungerande stat/kommunrelation. Det behövs mer kunskap om hur de olika välfärdstjänsterna fungerar för medborgarna.

För en mer utvecklad kunskapsbildning behövs för det första en nationell informationsförsörjning. Det behövs system för insamling av data på lokal och regional nivå. Det behövs också utveckling

av indikatorer som kan avspegla fler aspekter än de rent kvantitativa. För det andra behövs organ/aktörer med metodkunskaper och erfarenheter som kan bidra med såväl kvalificerade analyser av utvecklingstendenser som med effektanalyser av de förändringar som genomförs inom de kommunala verksamheterna. För det tredje behövs det en mer medveten organisering av kunskapsanvändningen, det vill säga att den nya kunskapen tas om hand både i beredningen av de politiska besluten på olika nivåer och i genomförande av verksamheterna.

Kommande förslag från kommittén vad gäller kunskapsbildning och informationsförsörjning kan utgå från två frågeställningar

- Vilka är i dag svagheter i informationsförsörjningen och kunskapsbildningen kring de kommunala verksamheterna? Hur ser kunskapsbehoven ut?
- Hur skall ansvar för förbättrad informationsförsörjning och kunskapsbildning formuleras och fördelas mellan staten och den kommunala sektorn?

Kunskapsbehoven

Ett behov av kunskap utgår ifrån nyttan för medborgarna. Nya system och former skall kunna tillgodose *medborgarens behov* av för henne relevant och tillgänglig kunskap om de kommunala verksamheterna. Detta som brukar benämnas ökad transparens, handlar både om insyn i hur den skattefinansierade verksamheten fungerar i stort och om kunskap som kan utgöra beslutsunderlag inför mötet med olika kommunala verksamheter.

Vidare behöver *de verksamhetsansvariga* inom kommuner och landsting underlag baserade på kunskaper. Det handlar framför allt om kunskaper om vilka metoder eller insatser som utifrån evidens eller beprövad erfarenhet visat sig ge önskad effekt.

Ett tredje kunskapsbehov finns hos *politiskt ansvariga*. Det behövs underlag för utformning av såväl den statliga styrningen som av den lokala och regionala styrningen av de olika verksamheterna. Empiriskt grundade beslutsunderlag bör i högre grad än i dag ingå i dialogen mellan styrande och styrda nivåer.

Sekretariatet har i arbetet med utredningsunderlag inom olika områden noterat brister vad gäller uppföljning och utvärdering och därmed av den tillgängliga kunskapen om hur offentliga verksamheter fungerar för medborgarna. Brister finns också när det gäller

uppföljning och utvärdering av de metoder staten använder för att styra den kommunala sektorn. Inte minst gäller detta när staten erbjuder projektmedel som kommuner får konkurrera om och andra mer tillfälliga satsningar. Inte heller finns det analyser av vilka effekterna blir av att den statliga styrningen ofta bygger på ett avgränsat sektorsperspektiv.

Ansvar för informationsförsörjning

Ansvar för informationsförsörjning i form av insamling av data till grund för statistik, uppföljning och utvärdering vilar i dag på ett flertal aktörer. I huvudsak kan tre olika typer av aktörer urskiljas.

- Staten, bl.a. genom Statistiska centralbyrån (SCB) och systemet med statistikansvariga myndigheter. I detta ingår i vissa stycken rätten att ställa författningsmässigt reglerade krav på uppgiftslämnande från kommuner, landsting och från yrkesutövare.
- Sveriges Kommuner och Landsting, SKL.
- Professionella sammanslutningar som svarar för egna datainsamlingar, främst de så kallade kvalitetsregistren i sjukvården.

Detta innebär i realiteten att vissa delar av dagens nationella informationsförsörjning inte bara styrs av staten utan även av andra aktörer som själva beslutar vad som ska samlas in och hur detta ska gå till. Staten, som bär det övergripande nationella ansvaret för såväl informationsförsörjning som forskning och annan kunskapsbildning, är således i vissa stycken beroende av andra aktörer när det gäller utvärdering av verksamheterna och av vilka styrmedel som ger effekt.

Ett annat problem är att kommunala självstyrelseargument ibland förs fram när det gäller datainsamling från den kommunala sektorn. I själva verket har den kommunala sektorn en sort veto när det gäller informationsförsörjning. Detta är inte acceptabelt i perspektivet av den framtida informationsförsörjningen. Som ett led i utvecklingen av en bättre ordning bör dialogen intensifieras om vad som är relevant att samla in, vad som är meningsfulla resultatindikatorer och hur ofta det är rimligt att samla in. Här krävs samordning inom staten om inte uppgiftslämnarbördan ska bli tung till följd av alltför sektoriserade och dåligt samordnade ambitioner.

Staten har ansvaret för den informationsförsörjning som är nödvändig för en effektiv styrning av den kommunala sektorn. Staten har också det övergripande ansvaret för att göra information tillgänglig för medborgare. Det finns som vi tidigare konstaterat vissa brister när det gäller en heltäckande informationsförsörjning med mer kvalificerade indikatorer. Mot bakgrund av de behov som finns i framtiden och för att en mer kunskapsbaserad statlig styrning ska kunna bli verklighet behövs en påtaglig utveckling.

Det finns två tänkbara linjer för utveckling. Den ena är att bygga vidare på dagens samförstånd mellan staten och den kommunala sektorn och den gemensamma strävan som finns att förbättra uppgiftsinsamlingen. Denna väg förutsätter, särskilt när det gäller hälso- och sjukvården, också samverkan med olika professionella grupperingar som sedan länge samlar in vissa fakta. Inom andra kommunala områden kan det kanske bli aktuellt att stimulera framväxten av liknande nätverk/system.

Den andra linjen skulle innebära att staten tar ett fastare och mer tvärsektorielt grepp över den samlade informationsförsörjningen genom att reglera vilka data som ska samlas in av olika aktörer.

Vägledande bör då vara att det i framtiden skall finnas ett informationsunderlag som ger ett samlat perspektiv på den kommunala sektorns verksamheter snarare än den, ofullständiga och i stora stycken sektorsfärgade bild som står till buds i dag. Detta innebär inte att all informationsinsamling skall tas hand av statliga aktörer men det skulle ställas mer specifika krav på olika aktörer.

Ansvar för kunskapsbildning

Tillgång på data inte är en tillräcklig förutsättning för en fungerande kunskapsbildning – data behöver analyseras och sättas in i större sammanhang. För att ställa relevanta krav på informationsinsamling krävs övergripande perspektiv och förståelse av systemsamband hos den som ställer kraven. Det behövs ett "kunskaps-samhälle" i form av ansvar för att analysera de kommunala sektorernas utveckling och för att skapa ett lärande kring den styrning som sker. Beslutade åtgärder behöver följas upp och ibland utvärderas. Att dra slutsatser om måluppfyllelse i förhållande till medborgarna av en mycket komplex styrkedja kräver kvalificerad kompetens.

Vilka är det då i dag som kan sägas utgöra detta kunskapssamhälle? Till skillnad mot andra sektorer i samhället, finns det inte något offentligt kunskapsorgan som specifikt har till uppgift att fokusera kommuner och landsting, även om den forskning som till exempel finansieras av forskningsråden FAS⁵ och Formas⁶ inom ramen för sina sektoriella perspektiv bidrar med vissa aspekter på motsvarande kommunala verksamhetsgrenar. Det finns även forskning inom högskolan inom vissa discipliner med relevans, inte minst inom de kommunalt orienterade institutioner/institut som finns bland annat i Göteborg, Lund och Stockholm. Därtill kommer den omfattande vetenskapliga forskningen i medicin, socialt arbete med mera som utgör grund för professionsutbildningarna inom högskolan.

Vid sidan av högskolan finns den kunskapsbildning som sker inom ramen för sektorsmyndigheter såsom Skolverket och Socialstyrelsen samt andra myndigheter med uppdrag inom områden av vikt för kommunala verksamheter såsom Läkemedelsverket, SBU, Boverket, Naturvårdsverket, med flera. Jämfört med högskolan har myndigheterna var och en inom sina gebit både bredd och djup, något som hänger samman både med ansvar för föreskrifter, för tillsyn och för metodutveckling och statistikansvar.

I detta sammanhang är det viktigt att uppmärksamma kommittéväsendet – den resurs som står till regeringens förfogande för att följa upp och utvärdera och att utforma nya slag av styrinstrument med fokus på kommuner och landsting. Av vikt i sammanhanget är att de direktiv som ges inte är för snäva utan ställer krav på helhetstänkande och att det ges utrymme för både analys och inhämtande av empiriskt underlag.

Mot bakgrund av ovanstående finns det skäl att överväga om det behövs en mer medveten organisering av resurserna med uppdrag att skapa en bättre fungerande kunskapsbildning kring kommuner/landsting och kring den centrala relationen mellan staten och den kommunala sektorn.

För att ge ökad tyngd åt ett ”kunskapssamhälle” skulle kommittén kunna överväga förslag att skapa ett specialiserat kunskapsorgan med ansvar för forskning, utredning och utveckling. Sådana kunskapsorgan finns för många offentliga verksamheter där det är staten som står för den egentliga verksamheten. Av stor betydelse för både strategisk kunskapsanvändning och för lärande kring styr-

⁵ Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap.

⁶ Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggnad.

ning är också hur beredningen av frågor inom Regeringskansliet går till och hur den stöts av den interna organisationen, interna samordningsformer och erfarenhetsåterföring.

Sammanfattning

Mot bakgrund av analysen kan det finnas skäl för kommittén att

- peka på behov av en mer utvecklad kunskapsbildning med fokus på resultat och effekter för medborgarna,
- peka på behov av en mer systematisk uppföljning av olika inslag i statens styrning av kommuner och landsting,
- överväga om statens behov av informationsförsörjning kan åstadkommas genom ett vidareutvecklat samarbete med befintliga aktörer eller om det finns anledning att förespråka en tydligare ansvarsfördelning och ytterligare reglering av förutsättningar för den framtida informationsförsörjningen,
- utforma förslag med syfte att organisera en mer kvalificerad kunskapsbildning kring den kommunala sektorn och kring stat/kommunrelationen.

Strävan mot ökad likvärdighet

Likvärdighet anses vara en grundläggande utgångspunkt för de kommunala och landstingskommunala verksamheterna liksom för annan offentlig verksamhet. Därmed är frågan om vad som menas med likvärdighet och vilken form av styrning som bäst främjar eller rent av skapar likvärdighet av stor betydelse. Kommittén konstaterade i sitt delbetänkande att innebörden i begreppet likvärdig inte är att en offentlig tjänst för en individ ska vara lika som för en annan individ utan att tjänsterna för individerna ska kunna anses vara av lika värde. Vad som för olika individer ger lika värde kan ibland med nödvändighet vara insatser eller stöd av helt olika slag. Ett klassiskt exempel är skolans verksamhet, för att olika elever ska få samma kunskaper och därmed chanser i livet krävs olika insatser. Det är inte möjligt att verksamhet för verksamhet avgöra vad som ska anses vara likvärdigt och vad som är acceptabla skillnader. Men det är inte heller eftersträvanvärt. Likvärdighetskraven måste snarare betraktas som en hävstång för reformer ägnade att främja likvärdigheten.

Fastställda definitioner kring vad som ska betraktas som likvärdig nivå eller kvalitet inom en viss verksamhet skulle komma att medföra ett statiskt perspektiv. Detta skulle hämma den fortsatta utvecklingen mot att göra förbättringar. Det handlar istället om att anlägga ett dynamiskt perspektiv. I en samhällsorganisation där runt 300 olika huvudmän har ansvaret för att finansiera och tillhandahålla hälso- och sjukvård och sociala tjänster samt utbildning för barn, unga och vuxna, torde det inte vara fastställda likvärdighetsmått som leder till att verksamheterna utvecklas. Det handlar istället om att vidareutveckla ett system där huvudmännen både konkurrerar och samarbetar och där resultaten av huvudmännens verksamheter på ett lätt sätt kan jämföras och faktiskt jämförs. Då kommer utveckling att ske. Mot denna bakgrund består det nationella intresset snarast av att *öka likvärdigheten, inte av att uppnå den*. Väl utvecklade uppföljnings- och utvärderingssystem och offentliga jämförelser för alla kärnverksamheter är grundläggande för att de önskade effekterna ska uppstå. Sådana ger både enskilda invånare, grupper av medborgare samt massmedia möjligheter att driva på utvecklingen mot en ökad likvärdighet. Det kommer alltid att finnas några kommuner eller landsting som presterar bättre än andra och några som halkar efter men det kommer att växla över tid och från verksamhet till verksamhet. Redovisade och anmärkningsvärda olikheter kommuner emellan och landsting emellan kommer i själva verket att driva på mot större likheter.

Det kan konstateras att det i dag finns påtagliga brister när det gäller likvärdigheten i olika kommunala verksamheter. Att skapa en ökad likvärdighet är ett påtagligt nationellt ansvar och dessutom ett starkt intresse. Hur den statliga styrningen utformas utifrån ett likvärdighetsperspektiv är således en central fråga när det gäller den framtida styrningen.

Det bör ske en koncentration mot sådan styrning som på goda grunder kan antas främja en ökad likvärdighet. Reglering och därtill kopplad statlig tillsyn får därvid en viktig roll. Att olika verksamheter grundas på kunskap om vilka åtgärder som ger vilka resultat i förhållande till sina brukare är ett annat viktigt inslag när det gäller nationell likvärdighet. Det är eftersträvansvärt att beslutsfattande och handlande i alltfler kommunala verksamheter grundas på dokumenterade kunskaper mer än på lokala eller yrkesmässiga kulturer om likvärdigheten ska ökas.

Det bör också finnas former för staten att rikta särskilda åtgärder mot de huvudmän som väsentligen och över längre tid ”halkar

efter” och uppvisar påtagligt sämre kvalitet än andra. När det gäller landstingen, särskilt om de blir väsentligen färre, finns goda möjligheter för staten att i direkt dialog påpeka brister när det gäller likvärdighet. När det gäller kommunerna kan det vara svårare att skapa former som ger möjlighet till en individuell dialog. I det fortsatta utredningsarbetet kring staten bland annat på regional nivå bör detta uppmärksammas.

Självstyrelsens roll för ökad likvärdighet

Det ovan beskrivna sättet att se på vad som vad som långsiktigt utvecklar rimlig likvärdighet knyter an till de värden som vanligtvis förknippas med kommunal självstyrelse. Självstyrelsen har såväl demokrativärden som effektivitetsvärden. Till de vanligast framhållna värdena av effektivitetskaraktär hör att regional och lokal självstyrelse ger förutsättningar för flexibilitet och anpassningsförmåga. Den ger möjlighet att tillhandahålla tjänster och fördela resurser utifrån invånarnas existerande och över tid varierande behov. Felaktiga prioriteringar kan förhållandevis snabbt rättas till. Kommunal självstyrelse bygger på att man utnyttjar möjligheter till mångfald. Genom att kommuner och landsting väljer att lösa likartade problem på delvis olika sätt kan man fungera som en ”experimentverkstad” på ett visst område. Andra kan sedan ta efter om lösningen fungerar bra. På andra verksamhetsområden är det andra som prövar nya lösningar. På så sätt kan sektorn förnyas utan att en och samma aktör tar hela ansvaret för förnyelsen. Moderna tankar om benchmarking kan få sin tillämpning och sektorn får ett inbyggt lärande som bygger på spridande av såväl initiativkraft som risktagande. Med andra ord kan man säga att ett system som bygger på att utveckling sker lokalt och spritt över landet ger goda förutsättningar för att skapa *utvecklingskraft* i samhällsorganisationen. Samtidigt ges det med alltmer välutvecklade utvärderingsmetoder och öppna resultatredovisningar goda förutsättningar för en utveckling mot *ökad likvärdighet*. För att detta ska kunna bli verklighet krävs det dock att rörelseutrymmet för kommuner och landsting blir så stort att olika lösningar kan prövas.

Konsultationsordning

I tidigare utredningsunderlag om primärkommunerna samt i annat material beskrivs den brist på konstruktiv dialog som finns mellan staten och den kommunala sektorn. Frågan restes om att skapa en konsultationsordning som ett medel att förbättra dialogen och samspelet mellan sektorerna. I de tre nordiska grannländerna finns institutionaliserade fora för dialog och överläggningar. Det övergripande syftet med en fastlagd ordning för dialog bör vara att:

- skapa en gemensam uppfattning om problem och möjligheter relaterade till den kommunala sektorn och till de olika kommunala och landstingskommunala verksamheterna,
- öka förståelsen från den kommunala sektorn för riksdagens och regeringens övergripande ansvar för och ambitioner med de kommunala verksamheterna,
- öka statens förståelse för den verklighet i vilken kommuner och landsting har att fullgöra sina delar av det offentliga åtagandet,
- bidra till att den statliga styrningen blir mer ändamålsenlig,
- skapa bättre gemensam beredskap för att kunna möta effekterna av samhällsförändringar och nya behov hos medborgarna.

En tänkbar modell kan ha följande inslag.

- Periodiskt återkommande överläggningar vid i god tid fastlagda tidpunkter, vilka anpassas till statens budgetprocess och till kommunernas budget- och resultatredovisningsprocesser.
- Återkommande teman tas upp såsom gemensam analys av de långsiktiga förutsättningarna för den offentliga sektorn, utvecklingen av ekonomin i den kommunala sektorn, kvaliteten i verksamheterna samt personalförsörjningsläget. Det ska för båda sidor inför varje tillfälle vara möjligt att anhängiggöra icke regelmässigt återkommande teman.
- Tillämpningen av finansieringsprincipen inför större planerade reformer lyfts vid överläggningarna liksom avstämning av utfallet för regleringsbelopp enligt finansieringsprincipen kopplade till redan genomförda reformer.
- Vid överläggningarna bör staten representeras av företrädare för regeringen utifrån en mer samlad organisering av stat/kommunfrågorna i Regeringskansliet. Den kommunala sektorn representeras av politiska företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting.

- Överläggningarna förbereds av Regeringskansliet i samarbete med Sveriges kommuner och Landsting. Det departement som svarar för kommunala frågor har ansvaret för förberedelserna och att samordning sker med fackdepartementen.
- Olika former av uppföljning och utvärdering av kommunal verksamhet, också ur ett medborgarperspektiv, blir viktiga inslag och en form av bas för överläggningarna.
- Resultatet av överläggningarna dokumenteras och offentliggörs.

I det fall antalet landsting skulle bli färre än i dagsläget ökar statens möjligheter att ha olika former av direkta kontakter med dessas ledningar. En ordning för regelbundna konsultationer beträffande landstingens uppgiftsområden skulle då kunna anses onödig varför ordningen endast skulle behöva omfatta kommunerna. Enligt sekretariatets bedömning är det dock tvärtom. En ordning för regelbundna överläggningar mellan staten och den kommunala sektorn måste omfatta såväl landstingskommunala uppgiftsområden som primärkommunala. Inom flera områden har kommuner och landsting i själva verket ett delat ansvar. Exempel på sådana områden är vården och omsorgen om de äldre, om personer med missbruksproblem samt om individer med psykiatriska sjukdomar. Ett annat exempel utgörs av det gemensamma ansvaret för lokal och regional kollektivtrafik. Även inom andra områden påverkar landsting och kommuner varandra. Statens sätt att styra landsting kan få stor betydelse för kommuner och vice versa. Sekretariatet bedömer att det är både naturligt och nödvändigt att konsultationsordningen omfattar hela den kommunala sektorn.

Om kommittén bedömer att en mer formaliserad konsultationsordning i form av regelbundna överläggningar är angelägen kan förslag utarbetas på en konkret nivå. Ett sådant förslag kan innehålla att formerna, sammansättningen och det övergripande syftet läggs fast i lag eller förordning. I Finland regleras vad som ska tas upp inom ramen för statens och kommunernas samrådsförfarande i kommunallagen. Hur den så kallade delegationen där är sammansatt, vilka uppgifter den har med mera, är fastlagt i en förordning. Ett alternativ kan vara att utarbeta förslag på en mer principiell nivå om hur en konsultationsordning som ej är lagfäst skall utformas.

Finansieringsprincipen

Finansieringsprincipen skapades samtidigt som den stora reformen med att avskaffa de specialdestinerade statsbidragen genomfördes i början av 1990-talet. Den tillämpas i samband med statliga beslut som innebär att uppgifter som tidigare inte tillhandahållits av kommuner/landsting blir tvingande och när tidigare frivilliga kommunala uppgifter görs obligatoriska. Den skall också tillämpas när kommunalt ansvar för vissa uppgifter tas bort eller kommunal verksamhet avregleras. Vidare tillämpas den när ambitionsnivåer för befintliga kommunala uppgifter höjs eller sänks samt när regler ändras som påverkar huvudmännens möjligheter att ta ut avgifter eller möjligheter till andra inkomster.

Existensen av en formell finansieringsprincip är central för en fungerande stat/kommunrelation, varför det finns skäl att inventera olika alternativ för att utveckla dess utformning. En första aspekt på principen är dess formella status. Andra aspekter är dess substantiella innehåll, i vilka sammanhang som den aktualiseras och hur den då påverkar olika avgöranden.

Finansieringsprincipen utformades i samband med två propositioner som las fram för riksdagen under 1990-talet. I regeringens proposition 1991/92:150 framförde regeringen som sin bedömning att kommuner och landsting inte bör åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter. Vid statsmaktsbeslut som innebär att den kommunala verksamheten kan bedrivas billigare bör statsmakterna på motsvarande sätt minska de statliga bidragen. Underlag för regeringens förslag var bland annat den kommunalekonomiska kommitténs betänkande.⁷ Riksdagen tog vid detta tillfälle inte något formellt ställningstagande om finansieringsprincipen.

Regeringen återkom två år senare med en ny proposition i frågan.⁸ I denna föreslog regeringen en så kallad riktlinje med följande lydelse:

Finansieringsprincipen skall tillämpas för hela kommunsektorn. Principen omfattar enbart statligt beslutade åtgärder som direkt tar sikte på den kommunala verksamheten. Som huvudregel skall gälla att principen inte omfattar frivillig verksamhet. Principen omfattar inte statliga beslut om åtgärder som inte direkt tar sikte på, men ändå får direkta ekonomiska konsekvenser för kommunsektorn. Effekterna av

⁷ SOU 1991:98 *Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans – statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer.*

⁸ Prop. 1993/94:150.

sådana åtgärder skall däremot direkt beaktas vid den bedömning som görs av det skattefinansierade utrymmet i samband med fastställandet av statsbidragsramen.

Riksdagen godkände i maj 1994 med bifall till propositionen det som regeringen förslagit, vilket därmed skapade en restriktion för efterkommande statliga beslut som påverkar kommunernas ekonomi.

I den kommunalekonomiska kommitténs förslag ingick att finansieringsprincipen även skulle lagfästas, en lösning som kommittén i sig konstaterade vore lite ovanlig, bland annat då endast lagstiftaren skulle vara adressat. Detta behandlades i den första propositionen (det vill säga prop. 1991/92:150). I den gjorde regeringen bedömningen att det saknades skäl att i lag uttryckligen lägga fast principen. I stället underströks vikten av att statsmakterna inom ramen för regeringsformen på ett ansvarsfullt sätt förvaltar den fördelning av ansvar för uppgifterna som gäller mellan stat och kommun. I propositionen uttalades också att regeringsformens regler om den kommunala självstyrelsen innebär att det åvilar riksdag och regering ett mycket stort ansvar för att de ekonomiska ramarna för den kommunala verksamheten fastställs och utformas med urskillning och varsamhet. Frågan återkom sedan inte i den andra propositionen.

Under de år som förflutit sedan riksdagen godkände principen och dess utformning, har tillämpningen ibland mött invändningar och kritik har framförts från den kommunala sidan. Sedan Ansvarskommittén påbörjade sitt arbete har det vuxit fram en ökad samsyn mellan centrala företrädare för den kommunala sektorn och Regeringskansliet kring hur finansieringsprincipen ska tillämpas. Det förefaller dock alltjämt finnas något olika inställningar hos olika departement kring hur och när principen blir tillämplig.

Mot denna bakgrund är en förändring som kan aktualiseras att finansieringsprincipen ges en högre formell status genom att lagfästas. Argument för detta är att det skulle skapa en högre legitimitet och därmed säkerställa dess genomslag när det gäller såväl förslag till statliga beslut som en god beredning av riksdag, regering och andra inom staten. Lagformen skulle i olika sammanhang ge principen ökad tyngd. Skäl som talar mot ett lagfästande är att en högre formell status i sig inte behöver vara tillräcklig för att skapa tyngd och genomslag. Man kan fråga sig om det inte skulle behövas uppföljning i efterhand av statliga beslut och ett forum för dialog

när företrädare för regeringen och kommunsektorn har skilda uppfattningar om principens tillämpning.

Frågan om en lagfäst finansieringsprincip kan också ses mot bakgrund av regeringsformens stadgande i RF 8:5, där det bl.a. framgår att ” [...] grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen bestäms i lag.” I andra sammanhang talas numera ofta om en utbredd så kallad mjuk styrning, det vill säga styrning som inte lagts fast i formell lagstiftning. Den nuvarande ordningen där finansieringsprincipens ställning garanteras av ett så kallat riktlinjebeslut i riksdagen skulle kunna betraktas som ett exempel på mjuk styrning, i detta fall inom ramen för relationen mellan riksdag och regering.

Frågan om finansieringsprincipens status bör sättas i samband med förslagen tidigare i detta underlag om en fastlagd konsultationsordning. Det kan finnas skäl att överväga att denna för att få stadga och varaktighet bör vara en ordning som regleras i lag med anslutande förordning.

En annan inriktning för att stärka finansieringsprincipen vore att undersöka om den kan och bör förtydligas. Man kan konstatera att när skilda uppfattningar bryts mot varandra i dialogen mellan Regeringskansliet och företrädare för den kommunala sektorn, rör det sig om tämligen unika situationer där det visar sig finnas ett visst tolkningsutrymme. Ett förtydligande kräver att ett antal specifika situationer kan sammanfattas i en mer generell formulering för att tillföras den principiella beskrivningen av principen. Det torde dock inte vara möjligt att täcka in alla tänkbara framtida situationer – man måste räkna med att situationer alltid uppstår som kommer att befinna sig i en ”gråzon”.

En del av den kommunala kritiken om statens brist på hänsyn till kommuners ekonomiska förutsättningar rör beslut fattade på myndighetsnivån, inte minst beslut som handlar om föreskrifter och allmänna råd. Av prop. 1993/94:150 framgår att finansieringsprincipen gäller när riksdag, regering eller myndighet fattar bindande beslut om ändrade regler för verksamhet. Tillämpningen av finansieringsprincipen har hittills framför allt avsett beslut som fattats av riksdag eller regering. Mot denna bakgrund kan det finnas skäl att söka utveckla hanteringsordningen så att den inrymmer möjligheten att finansieringsprincipen blir tillämpad även i situationer där myndighetsföreskrifter medför ekonomiska konsekvenser av betydelse inom den kommunala sektorn.

En viktig del i det paket med åtgärder för att skapa en mer ändamålsenligt stat/kommunrelation i framtiden som skisserades i utredningsunderlaget om primärkommunerna var att tillskapa en systematisk konsultationsprocess. Detta skapar förutsättningar för att stärka finansieringsprincipens tillämpning, eftersom den tänks bli föremål för regelmässiga avstämningar inom ramen för denna process. I detta kan också ingå att det ekonomiska utfallet av reformer som omfattats av reglering enligt finansieringsprincipen stäms av vid givna tillfällen i efterhand.

DEN OFFENTLIGA TILLSYNSORGANISATIONEN

Den offentliga tillsynsorganisationen

I. Inledning

Frågor om hur den offentliga tillsynen bör organiseras och bedrivas har aktualiserats flera gånger under kommitténs arbete. Avsikten med det här huvudavsnittet är att tillhandahålla kommittén ett samlat och fördjupat underlag gällande de frågor som har berörts vid diskussionerna.

Avsnittet innehåller i första hand en redogörelse för den offentliga tillsynens nuvarande organisation och omfattning. Därtill belyses särskilt frågan om tillsynens huvudmannaskap och behovet av en mer samordnad offentlig tillsyn.

Underlaget består framför allt av Tillsynsutredningens betänkanden.¹ Några av utredningens uppgifter har därtill uppdaterats och materialet har även kompletterats utifrån egna studier. Dessa har dels haft karaktären av dokumentstudier, dels har sekretariatet intervjuat företrädare för centrala myndigheter, länsstyrelser samt företrädare för kommuner.

Vidare belyses frågor om den offentliga tillsynen även i två av bilagorna till denna sekretariatsrapport. I bilaga 4 ingår en redogörelse för länsstyrelsens tillsynsuppgifter. Bilaga 5 beskriver kommunernas tillsynsuppgifter.

2. Offentlig tillsyn – aktörer och omfattning

Offentlig tillsyn bedrivs i dag av omkring 70 statliga centrala myndigheter, de 21 länsstyrelserna och landets 290 primärkommuner. Till det kommer att tillsyn inom vissa områden bedrivs av privaträttsliga organ.²

¹ SOU 2002:14 *Statlig tillsyn – granskning på medborgarnas uppdrag* och SOU 2004:100 *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*.

² T.ex. organisationen KRAV som utövar viss tillsyn på uppdrag av Livsmedelsverket.

Tillsynsutredningen uppskattar att de totala kostnaderna för tillsynen år 2000 uppgick till närmare fyra och en halv miljarder kronor. Av den summan utgjordes något mindre än hälften – två miljarder kronor – av kostnader för den kommunala tillsynen. Den tillsyn som bedrivs av de 70 centrala myndigheterna uppskattades av Tillsynsutredningen till omkring två miljarder kronor.³ Till det kommer de 21 länsstyrelsernas kostnader för tillsyn (inklusive tillsynsvägledning) som år 2004 uppgick till omkring 550 miljoner kronor.⁴

Tillsynsutredningen uppskattar vidare att omkring tre procent av de statligt anställda arbetar med direkta tillsynsfrågor. Beräknat utifrån att antalet statligt anställda år 2005 uppgick till omkring 216 000⁵ skulle det betyda att närmare 6 500 anställda arbetar med direkta tillsynsfrågor. Tillsynsutredningen uppskattar att mindre än en procent av de kommunalt anställda – som i november år 2005 uppgick till 654 000⁶ – arbetar med direkta tillsynsfrågor.⁷

2.1 Tillsynens funktion och utveckling

Den offentliga tillsynens funktion är ytterst att övervaka att demokratiskt fattade beslut genomförs på det sätt som avsetts. Antalet lagar som reglerar tillsynen inom olika samhällsområden uppgick enligt Tillsynsutredningen till 230 stycken år 2001.⁸ Samtidigt är innebörden i begreppet tillsyn oklar och varierar mellan olika lagstiftningsområden.

Det var bl.a. mot bakgrund av den sortens oklarheter som Tillsynsutredningen fick i uppdrag av regeringen att utreda hur den statliga tillsynen kan göras till ett tydligare och effektivare förvaltningspolitiskt instrument som bättre bidrar till kontrollen och genomförandet av demokratiskt fattade beslut. I sitt slutbetänkande lämnade utredningen bl.a. förslag om en tillsynslag och en legaldefinition av begreppet tillsyn. Enligt utredningen avses med tillsyn en

³ SOU 2002:14 *Statlig tillsyn – granskning på medborgarnas uppdrag*, s. 79 f.

⁴ Finansdepartementet 2005: *Sammanställning av länsstyrelsernas årsredovisningar 2004*.

⁵ Regeringens skrivelse (2005/06:101) *Årsredovisning för staten 2005*, s. 55.

⁶ SKL: *Kommunal personal 2005 – personalstatistisk undersökning*. Siffran avser antalet anställningar (månadsavlönade) i kommunerna 1 november 2005.

⁷ SOU 2004:100 *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*, s. 117.

⁸ SOU 2002:14 *Statlig tillsyn – granskning på medborgarnas uppdrag*, s. 13.

...oberoende och självständig granskning av tillsynsobjekt som syftar till att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av lag, EG-förordning eller annan föreskrift och av särskilda villkor som har meddelats i anslutning till sådana föreskrifter samt beslut om åtgärder som syftar till att vid behov åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.

Tillsynsutredningens slutbetänkande bereds för närvarande inom Finansdepartementet. Regeringen har tillkännagett att den under år 2007 avser att i en riktlinjeproposition presentera grundläggande och tydliga principer för tillsyn. I stället för en generell tillsynslag anser regeringen att regler för tillsynen även fortsättningsvis skall finnas i för varje samhällssektor specifika lagar. Regeringen avser också att ensa tillsynsbegreppet. Tillsyn, som innebär myndighetsutövning, skall således avgränsas från myndigheters information och rådgivning.⁹

3. En mer samordnad statlig tillsyn

Utöver problemet med avsaknaden av en enhetlig definition pekar mycket på att dagens tillsyn i stor utsträckning är sektoriserad. Många verksamheter är föremål för tillsyn av flera tillsynsmyndigheter och utifrån flera regelverk. Samordningen är emellertid ofta bristfällig, både mellan regelverk och mellan ansvariga myndigheter. Flera företrädare för centrala myndigheter har i intervjuer med sekretariatet vittnat om att detta upplevs som ett stort problem av de ansvariga för tillsynsobjekten, inte minst kommuner och lands-ting när dessa är föremål för statlig tillsyn.

Den objektsansvarige kan få olika besked från olika myndigheter om vad som är rätt och fel. De flesta problemen av den här sorten uppstår i skärningspunkten mellan å ena sidan speciallagar för primärkommunal verksamhet och å andra sidan tillsyn enligt arbetsmiljölagstiftning. Dessutom tar tillsyn från flera olika myndigheter vid olika tillfällen värdefull tid i anspråk och kan innebära en inte obetydlig störning i den verksamhet som är föremål för kontroll.

Samtidigt som tillsynen i många avseenden är sektoriserad så förekommer naturligtvis redan i dag exempel på långtgående samverkan mellan tillsynsmyndigheter med närliggande uppgifter och samordnad tillsyn mot ett och samma tillsynsobjekt. I vissa fall är

⁹ Regeringens proposition (2006/07:1) *Budgetpropositionen för 2007*, utgiftsområde 2 bilaga 1, s. 8.

kravet på samordning inskrivet i lagstiftning. I den så kallade Sevesolagen (som gäller allvarliga kemikalieolyckor) föreskrivs t.ex. att tillsynsmyndigheten (huvudsakligen länsstyrelsen) skall samordna tillsynen med den tillsyn som sker enligt miljöbalken.¹⁰ I de fall kommunen är ansvarig för miljöbalkstillsynen krävs alltså att länsstyrelsen samordnar sin tillsyn enligt Sevesolagen med kommunernas miljöbalkstillsyn.

I några fall har det också förekommit att flera myndigheter på eget initiativ samordnat sin tillsyn över ett och samma objekt. Det gäller bl.a. restaurangkontrollen i flera delar av landet. I Västra Götalands län genomfördes t.ex. under sommaren 2005 en satsning på samordnad restaurangtillsyn under namnet Vita Kusten. I kontrollen medverkade Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket, Polismyndigheten i Västra Götaland, Skatteverket och kommunerna i länet. I Stockholms län förekommer liknande samordning av restaurangkontroll i form av Operation Krogsanering.

Den här sortens samordnad tillsyn och samverkan myndigheter emellan utgör dock undantag. Problemen med sektoriserad tillsyn behandlades också av Tillsynsutredningen som lämnade olika förslag på hur samverkan och samordningen mellan tillsynsmyndigheter kan öka. Även i Ansvarskommittén har behovet av en bättre tvärsektorieellt samordnad och prioriterad tillsyn diskuterats. Ett led i att åstadkomma detta skulle kunna vara att ge länsstyrelsen ett samlat ansvar för tillsynen inom länet. Förslaget skulle kunna innehålla följande komponenter:

- Länsstyrelsens tillsynsuppdrag utvidgas, bland annat med kommunernas nuvarande tillsynsuppgifter.
- Vissa sektorsmyndigheters regionala organisation samlokaliseras till länsstyrelsen. Det handlar i första hand om myndigheter som i dag bedriver lokal tillsyn utifrån regionala indelningar, t.ex. Skolverket och Arbetsmiljöverket.

En tillsynsdelegation inrättas inom länsstyrelsen, för att förbättra samordningen av å ena sidan den tillsyn som länsstyrelsen bedriver och å andra sidan den som sektorsmyndigheterna ansvarar för. Dess huvudsakliga uppgift är att samordna och planera sådan tillsyn som vänder sig mot ett och samma tillsynsobjekt. Den ska

¹⁰ Lag (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

också vara ett forum för dialog och erfarenhetsutbyte. För att samordningsambitionerna skall kunna förverkligas kommer det i vissa fall att krävas författningsändringar. Tillsynsdelegationen skall därför även ha till uppgift att rapportera till riksdag och regering om eventuella kollisioner mellan olika regler som styr tillsynen.

Ett utvidgat tillsynsuppdrag skulle utgöra en viktig del i länsstyrelsens nya uppdrag så som det har diskuterats i kommittén och öka förutsättningarna för samordning. Det stärker också länsstyrelsens roll som statens företrädare på regional nivå. De erfarenheter som ansvaret för att samla tillsynen inom länet ger, kommer dessutom att utgöra värdefulla bidrag till de tvärspektoriella kunskapsunderlag som länsstyrelserna – enligt vad kommittén har diskuterat – skall redovisa till regeringen.¹¹

Riksdagen har uttalat att länsstyrelsernas roll skall stärkas när det gäller tillsyn, uppföljning och utvärdering.¹² Också i senare års regleringsbrev till länsstyrelser har tillsyn pekats ut som en prioriterad uppgift. Förslagen ovan är såtillvida i enlighet med utvecklingen under de senaste åren.

4. Kommunernas tillsyn – uppdrag och omfattning

Primärkommunerna bedriver i dag tillsyn¹³ inom ett tiotal samhällsområden. Uppgifterna beskrivs mer ingående i bilaga 5, men kan översiktligt sammanfattas enligt nedanstående tabell:

Område	Exempel på uppgifter och tillsynsobjekt
Djurskydd	Lantgårdar, kennlar, ridstallar
Folkhälsa	Alkoholservering och tobaksförsäljning
Livsmedel	Restauranger och livsmedelsbutiker
Lotterier	Ideell förening som anordnar lotteri
Miljö- och hälsoskydd	Industrier, bensenmackar, värmepumpar, enskilda avlopp, brunnar, bullernivåer i offentliga miljöer.
Byggnadsväsende	Byggverksamhet
Räddningstjänst	Brandskydd i publika byggnader, hantering av brandfarliga varor

¹¹ Länsstyrelserna skall till regeringen redovisa tvärspektoriella kunskapsunderlag gällande situationen i länet. Dessa kunskapsunderlag skall belysa för regeringen väsentliga frågeställningar utifrån flera sektorsperspektiv.

¹² Konstitutionsutskottets betänkande 2001/02:KU7 *Regional samverkan och statlig länsförvaltning*.

¹³ Inom djurskydds- och livsmedelsområdet har begreppet tillsyn sedan den 1 juli 2006 ersatts av "offentlig kontroll" genom lag (2006:809) om ändring i djurskyddslagen (1988:534) och den nya livsmedelslagen (2006:804).

Förskoleverksamhet m.m.	Enskilda förskolor, fritidshem och enskilda förskoleklasser
Socialtjänst	Vård eller boende i enskild regi för t.ex. barn, äldre eller funktionshindrade

Tabellen redovisar de obligatoriska tillsynsuppgifter som varje kommun – genom bestämmelser i sektorslagar – ålagts att bedriva. Utöver dessa åligganden förekommer också asymmetrier i tillsynen, genom att avgränsade uppgifter på vissa områden kan överföras mellan stat och enskild kommun enligt bestämmelser i vissa lagar (se bilaga 5).

Av kommunernas i dag cirka 650 000 anställda arbetar som tidigare redovisats mindre än en procent med direkta tillsynsfrågor.¹⁴ Kommunernas uppgifter varierar emellertid avsevärt i fråga om omfattning. Antalet anställda i den kommunala tillsynen över miljöbalken kan uppskattas till omkring 2 000. Dessa ansvarar för tillsyn över fler än en miljon objekt. De i storleksordning tre närmast följande områdena, tillsyn inom räddningstjänst, livsmedel och djurskydd sysselsätter vardera mellan 150 och 400 årsarbetskrafter. Dessa utövar inom respektive område tillsyn över mellan 50 000 och 100 000 objekt. En storleksmässig mellanställning har tillsynen inom folkhälsoområdet, även om det saknas exakta siffror över hur stora kommunala resurser som den tar i anspråk. Antalet tillsynsobjekt inom alkohol- och tobakstillsynen uppgår till drygt 10 000 inom respektive område. Minst omfattande är tillsynen inom lotteri-, socialtjänst- och skolområdena där det dock saknas tillförlitliga beräkningar av antalet årsarbetskrafter. Antalet tillsynsobjekt inom respektive område uppgår till något eller några få tusental.

4.1 Kommunernas tillsynsuppdrag – bakgrund och utveckling

Kommunernas tillsynsuppdrag inom respektive område är av mycket olika datum (bakgrunden beskrivs mer utförligt i bilaga 5). När det gäller tillsynen över hälsoskyddet så har kommunerna haft uppgifter ända sedan senare hälften av 1800-talet. Ansvar för djurskyddstillsynen tillkom 1945 och på 1950-talet fick kommuner ansvar för tillsyn över den dåvarande renhållningslagen, som i dag är en del av kommunernas tillsyn över miljöbalken.

¹⁴ SOU 2004:100 *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*, s. 117.

Under senare år – sedan mitten av 1980-talet och fram till i dag – har det gjorts ett fåtal stora överföringar av huvudmannaskap för tillsyn mellan staten och kommunerna. Kommunerna fick i slutet av 1980-talet obligatoriskt ansvar för tillsyn över alla miljöfarliga verksamheter som inte fordrade tillstånd enligt dåvarande miljöskyddslagen. I mitten av 1990-talet fick kommunerna ytterligare en förhållandevis omfattande tillsynsuppgift när de övertog alkohol-tillsynen från länsstyrelserna.

Även om rörelsen – i fråga om huvudmannaskap – i första hand har gått i decentraliserande riktning så finns det också exempel på motsatsen. Tillsynen av arbetsmiljön samlades 1987 till den statliga myndigheten Yrkesinspektionen, när den kommunala tillsynen av mindre arbetsställen upphörde. Motivet var att man kommit till insikt om att skaderiskerna i arbetsmiljön mer beror på verksamhetens art än på arbetsställets storlek och att effektiviteten i den kommunala tillsynen var dålig.¹⁵

På 2000-talet har det endast skett smärre förändringar när det gäller det kommunala huvudmannaskapet för tillsyn. Kommunerna har t.ex. frångått ansvaret för tillståndsgivning och tillsyn över s.k. förströelseautomater som övergick från kommunernas socialnämnder till Lotteriinspektionen den 1 januari 2005. Orsaken till förändringen var att många kommuner ansågs sakna nödvändig kompetens för uppgiften och att de bedömningar som gjordes utifrån lagen var alltför olikformiga.¹⁶

Den senaste förändringen av det kommunala tillsynsuppdraget är att solarietillsynen sannolikt kommer att bli en obligatorisk tillsynsuppgift till följd av de förändringar i strålskyddslagen (1988:220) som träder i kraft 1 januari 2007. Argumenten för förändringen har i första hand varit att Statens strålskyddsinstitut (SSI) inte maktar med att bedriva en frekvent lokal tillsyn över landets solarier. De solarier som upplåts till allmänheten är dessutom föremål för tillsyn inte bara utifrån strålskyddslagen, utan också utifrån miljöbalkens bestämmelser om hygien (där tillsynen åligger kommunerna). Därigenom kan kommunerna samordna tillsynen enligt dessa båda lagstiftningar.¹⁷

Samtidigt som större förändringar i huvudmannaskap varit relativt ovanliga under senare år, har tendensen inom flera områden

¹⁵ En redogörelse för förändringarna beträffande Yrkesinspektionens uppgifter och inriktning har redovisats i Förvaltningspolitiska kommissionens rapport SOU 1997:7. *Byråkratin i backspegeln – femtio år av förändring på sex förvaltningsområden.*

¹⁶ Regeringens proposition (2004/05:3). *Vissa ändringar på spel- och lotteriområdet.*

¹⁷ Regeringens proposition (2005/06:183) *Finansieringen av kärnavfallens slutförvaring.*

varit att staten i ökad utsträckning styr kommunernas tillsyn. Särskilt tydligt syns detta inom livsmedels- och djurskyddskontrollen. Redan i början av 1990-talet ändrades livsmedelslagen för att göra det möjligt för Livsmedelsverket som central myndighet att spela en större roll och i högre grad styra livsmedelskontrollen med föreskrifter för inspektionsverksamheten. EU-medlemskapet och de krav som har följt på en enhetlig nationell kontroll har också inneburit att staten i ökad utsträckning styr viss kommunal tillsyn.¹⁸ Det märks framför allt inom djurskydds- och livsmedelsområdet där lagstiftningarna nyligen ändrats med ökade befogenheter för centrala myndigheter att styra tillsynen, bl.a. genom föreskrifter och genom möjlighet till tvångsvis övertagande av sådan kontroll som kommunerna inte sköter tillfredsställande.

4.2 Argument för och emot kommunal tillsyn

Kommunernas ansvar för tillsyn har varit föremål för omfattande och återkommande diskussioner. Tillsynsutredningen prövade frågan om en förstatligad tillsyn och om länsstyrelserna borde ta över kommunernas tillsynsuppgifter, men avrådde från detta. Utredningen pekade bl.a. på betydelsen av tillsynens lokala förankring och synergieffekter mellan kommunala tillsynsuppgifter och andra kommunala åligganden, vilket skulle garantera ett effektivt resursutnyttjande. Ytterligare ett motiv var att länsstyrelsernas tillsynsuppgifter – vid en avkommunalisering – skulle komma att dominera länsstyrelsens verksamhet i en utsträckning som inte skulle vara önskvärd ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv.

Mot det kan anföras att det i senare års regleringsbrev till länsstyrelserna uttalats att tillsyn skall vara en av länsstyrelsernas prioriterade arbetsuppgifter. Tillsynsutredningen betonar också särskilt att frågan om kommunal tillsyn kan komma i ett nytt läge om Ansvarskommittén skulle föreslå avsevärda förändringar i den statliga förvaltningsstrukturen.¹⁹

I stället för att förorda en avkommunaliserad tillsyn valde Tillsynsutredningen att lägga förslag om ett ökat ansvar för staten att styra kommunernas tillsyn och ökade möjligheter till mellankommunal samverkan i tillsynen. Även den riktlinjeproposition om till-

¹⁸ Se t.ex. Statskontoret 2005:12A *Ett EU-perspektiv på statlig styrning av kommunala verksamheter*.

¹⁹ SOU 2004:100 *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*, s. 142.

syn som regeringen har aviserat utgår från ett bibehållet kommunalt ansvar för tillsyn, men med ett tydligare statligt ansvar för uppföljning och styrning.²⁰

Utöver Tillsynsutredningens generella prövning har frågan om det kommunala tillsynsansvaret framför allt behandlats inom ramen för respektive sakområde. I förarbeten till lagstiftning, i utredningar och utvärderingar är ett antal argument för och invändningar emot den kommunala tillsynen särskilt vanligt förekommande. Dessa sammanfattas nedan.

4.2.1 Motiv till och argument för kommunal tillsyn

Lokalkännedom och närhet till tillsynsobjekt

Förespråkare för kommunal tillsyn menar framför allt att närheten till tillsynsobjekten och kommunernas lokalkännedom gör kommunerna mest lämpliga att bedöma var och i vilken omfattning som lokal tillsyn bör göras. Kommunerna skulle därmed också vara den mest effektiva utföraren av tillsyn. Det gäller inte minst inom områden med ett stort antal tillsynsobjekt av lokal karaktär. Det här motivet återkommer också i flera förarbeten till de tillsynsuppgifter kommuner har i dag, t.ex. inom livsmedelsområdet (där antalet tillsynsobjekt uppskattas till närmare 55 000 i hela landet). I förarbeten till den nya livsmedelslagen pekas bl.a. på behovet av den kunskap om lokala förhållanden som kommunerna besitter.²¹

Koppling till andra kommunala uppdrag

Ett annat skäl till kommunalt huvudmannaskap för en tillsynsuppgift är de synergieffekter som kan uppnås genom kopplingen till andra kommunala verksamheter. Kopplingen (som beskrivs närmare i bilaga 5) kan vara av åtminstone två olika sorters karaktär. Å ena sidan kan tillsynsuppgiften ha ett samband med sådana tillsynsuppgifter som kommunen redan utför. Det här var t.ex. ett av motiven till att kommunerna fick ta över tillsyn över detaljhandel med tobak när åldersgräns för köp av tobaksvaror infördes 1997.

²⁰ Regeringens proposition (2006/07:1) *Budgetpropositionen för 2007*, utgiftsområde 2, bilaga 1, s. 8.

²¹ Regeringens proposition (2005/06:128) *Anpassningar till nya EG-bestämmelser om livsmedel, foder, djurbälsa, djurskydd och växtskydd m.m.*

Det ansågs då att eftersom kommunerna redan hade ansvaret för livsmedelstillsyn – och i många fall säljs tobak på samma ställen som livsmedel – så skulle tillsyn över tobaksförsäljning hos detaljister kunna integreras i den redan befintliga verksamheten.²²

I övrigt finns de tydligaste kopplingarna bland de kommunala tillsynsuppdragen mellan miljöbalks-, livsmedels- och djurskyddstillsynen som brukar ingå i det breda begreppet miljö- och hälso-skyddstillsyn.²³ I regel är det samma nämnd som ansvarar för tillsynen. Eftersom de olika lagstiftningarna ofta berör samma tillsynsobjekt – en lantbrukare kontrolleras t.ex. utifrån såväl livsmedels- och djurskyddslagstiftningen som utifrån miljöbalken – är det inte sällan samma inspektör som kontrollerar efterlevnaden av de olika reglerna.

Tillsynen kan å andra sidan också ha kopplingar till verksamhet av annat slag (alltså inte tillsyn) som kommunen svarar för. Att räddningstjänsten är kommunal har t.ex. inneburit att lagstiftaren ansett att kommuner även bör ansvara för den tillsyn som ska bedrivas enligt bland annat lagen om skydd mot olyckor (LSO). Det kunskapsunderlag om t.ex. brandskyddet i kommunen som tillsyn enligt LSO genererar, är dessutom ett viktigt bidrag till de handlingsplaner för skydd mot olyckor som kommuner är ålagda att upprätta. Kopplingen till ett annat kommunalt åliggande var också ett av motiven till att kommunerna fick huvudansvaret för den direkta restaurangkontrollen. Uppgiften ansågs naturligt knyta an till socialtjänstens uppsökande och förebyggande verksamhet.²⁴

Liknande resonemang återkommer också i förarbeten till miljöbalken. Tillsynsansvaret medför att kommunen besitter lagteknisk kompetens inom balkens område och inspektionsverksamheten ger ett underlag som kan användas i det lokala miljöarbete som åligger kommuner. I förarbeten till miljöbalken sägs att det är

...rimligt att kommunens ansvar för miljön i den egna kommunen omfattar även rätten och skyldigheten att utöva tillsyn. En stor del av tillsynen enligt balken skall därför anförtros kommunerna.²⁵

Därutöver pekas ofta på kopplingar mellan tillsynen över miljöbalken och de uppgifter som åligger kommunen enligt plan- och bygglagen (PBL). I planfrågor utnyttjas inte sällan det kommunala

²² Regeringens proposition (1995/96: 228) *Åldersgräns vid tobaksköp*.

²³ Begreppet inkluderar i vissa sammanhang även alkohol- och tobakstillsyn.

²⁴ Socialutskottets betänkande 1994/95 SoU:9 *Förslag till alkohollag*.

²⁵ Regeringens proposition (1997/98:45) *Miljöbalk*, s. 490.

miljökontorets kunskaper om infrastrukturen i kommunen. Vid bygglovshandläggning kommer den kommunala miljönämnden bl.a. in i frågor som kan handla om att meddela tillstånd för och senare tillse enskilda avlopp eller brunnar.

4.2.2 Argument mot kommunal tillsyn

Argumenten mot kommunal tillsyn kan sorteras i principiella och i pragmatiska argument. De principiella invändningarna kan i sin tur delas in i ett antal argument, nämligen att:

- Staten bör ta ansvar för kontroll över statligt meddelade föreskrifter.
- Tillsyn är rättstillämpande myndighetsutövning och lämnar bara ett mycket begränsat utrymme för lokalt politiskt beslutsfattande.
- Kommuner riskerar att hamna i jävsituationer, bl.a. när de tillser egen eller konkurrerande verksamhet.

Statlig tillsyn som princip

Ett av de principiella argument som brukar anföras mot kommunalt bedriven tillsyn går ut på att kontrollen över efterlevnaden av statligt beslutade regler – alltså lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter – har ett så grundläggande likvärdighets- och rättssäkerhetsperspektiv att den bör vara ett statligt ansvar. Det är ett nationellt intresse – för staten såväl som för medborgaren – att tillsyn bedrivs på ett likartat sätt i hela landet, med samma bedömningsgrunder och ambitionsnivå. Riksrevisionen har i flera rapporter pekat på problemen med oklara ansvarsförhållanden i fråga om offentlig tillsyn och skriver i en rapport:

När likabehandling och rättssäkerhet är överordnade krav på den statliga förvaltningen bör regeringen noga överväga hur denna prioritering kan säkerställas, bland annat genom organiseringen. Decentraliserade lösningar med flera steg i ansvarskedjan och flera inblandade huvudmän gör det svårt att säkerställa en likvärdig behandling av medborgarna.²⁶

²⁶ Riksrevisionen 2006:18 *Riksrevisionens årliga rapport*, s.19.

Att tillsynen bedrivs likartat är också viktigt ur den objektsansvariges perspektiv eftersom alltför varierande ambitionsnivåer i kontrollen riskerar att snedvrída konkurrensen i en verksamhet. Till det bidrar att de taxor som kommuner väljer att ta ut för viss tillsyn inte sällan varierar avsevärt mellan olika kommuner.

Begränsat utrymme för lokala avvägningar

Ytterligare ett principiellt argument mot kommunalt bedriven tillsyn handlar om att den sortens rättstillämpande myndighetsutövning som tillsynen representerar lämnar ett nästintill obefintligt utrymme för lokala politiska bedömningar. Tvärtom utgör lokala bedömningar i många fall en risk för en oförutsägbar rättstillämpning när nämnder – som i många fall saknar djupare juridisk kompetens för att utöva lagstiftningens intentioner – lämnas att tillämpa gällande rätt. Eftersom kravet på en likvärdig rättstillämpning inte lämnar något utrymme för lokala politiska bedömningar borde tillsyn inte vara en kommunal uppgift enligt den här argumentationslinjen. Livsmedelsverket har t.ex. gjort följande bedömning av livsmedelstillsynen:

Den ständigt ökande detaljeringsgraden i livsmedelslagstiftningen och kravet på likvärdighet i livsmedelstillsynen som en följd av EU-medlemskapet medför att utrymmet för lokala bedömningar minskar och att kommunerna därigenom i ökande grad intar rollen som entreprenörer åt staten.²⁷

Jävsproblematik

Den jävsproblematik som kommuner riskerar att hamna i innehåller flera dimensioner. Dels finns risken att kommunen tillser egen verksamhet (oavsett om ansvaret för drift och tillsyn ligger på olika nämnder). Miljötillsynen kan t.ex. rikta sig mot en kommunal avfallsanläggning och livsmedelskontrollen kan avse den egna skolbispisningen. Dels finns en risk – även när tillsynen avser objekt som inte är kommunala – att det kan uppstå konflikter mellan tillsynen och näringspolitiska hänsyn i kommunen. Dessutom riskerar den närhet till tillsynsobjekt och verksamhetsansvariga – som i

²⁷ Livsmedelsverket rapport 9/2000 *Effektivare livsmedelstillsyn - förslag till arbetssätt, organisation och finansiering*, s. 126.

andra avseenden är en fördel – också att medföra alltför nära relationer mellan kontrollanten och föremålet för kontrollen.

En annan potentiell intressekonflikt kan uppstå när kommunen är kund och mottagare av en verksamhet som kommunen sedan skall kontrollera. Det kan t.ex. vara fallet i tillsyn över enskilt bedrivna hem för vård eller boende (HVB), ett förhållande som fått kritik av Riksrevisionsverket.²⁸ Till detta kommer risken att kommunen i vissa fall tillser sådan verksamhet som i någon mening kan sägas konkurrera med kommunens egen. Det här gäller t.ex. tillsynen över enskilda förskolor.

Pragmatiska argument mot kommunal tillsyn

Invändningarna mot kommunalt bedriven tillsyn är emellertid lika ofta av pragmatisk som av principiell karaktär och riktar då in sig på brister i kvalitet, effektivitet och ambitionsnivå i kommunal tillsyn. Uppföljningar och utvärderingar av den kommunala tillsynen som gjorts inom en rad områden visar på stora variationer över landet, såväl i fråga om omfattning och resurser som kompetens (se bilaga 5). Den mest omfattande kritiken har riktats mot hur tillsynen bedrivs inom miljö- och hälsoskyddsområdet (alltså miljöbalks-, livsmedels- och djurskyddstillsyn), där det enligt bl.a. Riksrevisionen är svårt – speciellt för små kommuner – att utöva tillsyn och ha kompetens inom alla områden.²⁹

Att tillsynen skulle lämna ett värdefullt bidrag – t.ex. i fråga om kompetens – till kommunens övriga verksamheter är ett argument som ofta förs fram av förespråkare för kommunal tillsyn. I andra sammanhang pekas det dock ibland på risken för att tillsynen istället stjäl uppmärksamhet från kommunernas övriga verksamhet. I en proposition skriver t.ex. regeringen att kommunernas arbete med miljökvalitetsmål riskerar att få stå tillbaka för tillsynen: ”Bristen på tid och resurser gör att många, särskilt mindre, kommuner prioriterar den lagstadgade tillsynen.”³⁰

Ytterligare en invändning mot kommunal tillsyn handlar om de krav som EU ställer på en enhetlig nationell tillsyn inom de områden som är EG-rättsligt reglerade. Den svenska regeringen har visserligen bedömt att den svenska decentraliserade organisationen för

²⁸ Riksrevisionen 2002:6 *Tillsyn av behandlingshem för barn och ungdomar*, s. 19 f.

²⁹ Riksrevisionen 2006:4 *Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter*, s. 46.

³⁰ Regeringens proposition (2004/05:150) *Svenska miljömål - ett gemensamt uppdrag*, s. 344.

tillsyn – med en centralt utpekad ansvarig myndighet och kommunala tillsynsmyndigheter – är förenlig med de krav som EG-rätten ställer.³¹ Samtidigt framför företrädare för såväl Naturvårdsverket, Livsmedelsverket som Djurskyddsmyndigheten i intervjuer uppfattningen att rollen som central myndighet kompliceras av att antalet utförare är så många. Det här gäller inte minst det redovisningsansvar som åligger myndigheterna och som innebär att de måste hämta in omfattande statistiska uppgifter från samtliga kommuner i landet. EU har också inom såväl livsmedels- och djurskydds- samt miljöområdet vid upprepade tillfällen kritiserat Sverige för bristande enhetlighet i tillsynen.

4.3 Vem kan ta över kommunernas tillsynsuppgifter?

En vanlig invändning mot en avkommunaliserad tillsyn är att det stora antalet tillsynsobjekt inom många områden och behovet av närhet till dessa gör det närmast omöjligt att bedriva tillsynen inom ramen för en regional geografi. Mot det kan anföras att Arbetsmiljöverkets 440 inspektörer bedriver sin inspektionsverksamhet över omkring 300 000 objekt³² utifrån tio distrikt. Till det kommer lokalkontor på nio platser i landet. Den regionala organisationen är således representerad på 19 platser i landet. Varje år gör Arbetsmiljöverket cirka 38 000 besök på svenska arbetsplatser. Ett annat exempel på att en stor mängd tillsynsobjekt kan kontrolleras av en regional organisation är Socialstyrelsens tillsyn över hälso- och sjukvårdens cirka 30 000 objekt, som bedrivs utifrån sex regionala enheter.

Inom samtliga områden där kommuner bedriver tillsyn ingår kommuner i vad som kan beskrivas som en tillsynshierarki. I denna ingår utöver kommunerna centrala myndigheter och vanligtvis en regional myndighet i form av länsstyrelsen. Med undantag för tillsyn över enskilda förskolor m.m. så har länsstyrelsen utpekade uppgifter inom samtliga av de områden där kommuner bedriver tillsyn.

En möjlighet vid en förstatligad tillsyn som – åtminstone inom vissa områden förefaller naturlig – vore därför att länsstyrelserna övertar kommunernas nuvarande tillsynsuppgifter. Inom andra

³¹ Se t.ex. Regeringens proposition (2005/06:128) *Anpassningar till nya EG-bestämmelser om livsmedel, foder, djurbälsa, djurskydd och växtskydd m.m.* s.128.

³² Enligt SCB:s företagsregister fanns det år 2005 297 594 arbetsställen med minst en anställd.

områden kan det dock vara mer fördelaktigt att överföra kommunernas ansvar till en centralt ansvarig myndighet med en egen regional organisation. Vad gäller behovet av en mer lokal närvaro så kan det lösas genom lokala kontor för tillsyn på det sätt som exemplet ovan med Arbetsmiljöverket visar. Ett annat exempel är Västra Götaland där länsstyrelsens tillsyn i dag bedrivs från sju olika orter i länet.

Möjlighet att överlåta statlig tillsyn till kommuner

Inom vissa områden skulle det – i händelse av att tillsynen helt blir ett statligt ansvar – emellertid kunna finnas skäl för att staten även i framtiden skall kunna använda kommuner i den offentliga tillsynen. Redan i dag förekommer det att staten till enskild kommun överlåter vissa avgränsade tillsynsuppgifter, t.ex. viss miljöfarlig verksamhet, solarier och enskilda livsmedelsanläggningar (se bilaga 5). Skillnaden mot de flesta obligatoriska tillsynsuppgifter som åligger alla kommuner är att staten vid överlåten tillsyn tar ett tydligare ansvar för hur tillsynen bedrivs, genom möjligheten att kunna återta tillsynsuppgiften från en enskild kommun om uppgiften inte fullgörs tillfredsställande.³³

³³ Även om det också inom vissa sektorslagar finns en möjlighet för staten att frånta enskilda kommuner obligatoriska tillsynsuppgifter.

REFERENSER

Referenser

Riksdagstryck, propositioner och regeringens skrivelser

Finansutskottets betänkande 1993/94 FiU19 *Den kommunala ekonomin.*

Jordbruksutskottets betänkande 1988/89:JoU14 *om ändring i livsmedelslagen m.m.*

Konstitutionsutskottets betänkande 2001/02:KU7 *Regional samverkan och statlig länsförvaltning.*

Kungl. Majt:s proposition (1944:43) *med förslag till lag om djurskydd m.m.*

Kungl. Majt:s proposition (1973:90) *med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning.*

Regeringens proposition (1987/88:93) *Djurskyddslag m.m.*

Regeringens proposition (1987/88:141) *om ändring i lotterilagen (1982:1011) m.m.*

Regeringens proposition (1988/89:119) *om godkännande av den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse.*

Regeringens proposition (1991/92:150) *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m.*

Regeringens proposition (1993/94:150) *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1994/95, m.m.*

Regeringens proposition (1994/95:89) *Förslag till alkohollag.*

Regeringens proposition (1995/96: 228) *Åldersgräns vid tobaksköp.*

Regeringens proposition (1996/97:63) *Samverkan, socialförsäkringens ersättningsnivåer och administration m.m.*

Regeringens proposition (1997/98:6) *Förskoleklass och andra skollagsfrågor.*

Regeringens proposition (1997/98:45) *Miljöbalk.*

- Regeringens proposition (1997/98:165) *Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet.*
- Regeringens proposition (2001/02:64) *Vissa tobaksfrågor.*
- Regeringens proposition (2002/03:132) *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet.*
- Regeringens proposition (2004/05:1) *Budgetpropositionen för 2005.*
- Regeringens proposition (2004/05:3) *Vissa ändringar på spel- och lotteriområdet.*
- Regeringens proposition (2004/05:5) *Vårt framtida försvar.*
- Regeringens proposition (2004/05:72) *Förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn.*
- Regeringens proposition (2004/05:118) *Tobakskontroll - genomförande av WHO:s ramkonvention om tobakskontroll m.m.*
- Regeringens proposition (2004/05:150) *Svenska miljömål - ett gemensamt uppdrag.*
- Regeringens proposition (2005/06:1) *Budgetpropositionen för 2006.*
- Regeringens proposition (2005/06:100) *2006 års ekonomiska vårproposition.*
- Regeringens proposition (2005/06:105) *Trygga konsumenter som handlar hållbart – Konsumentpolitikens mål och inriktning.*
- Regeringens proposition (2005/06:128) *Anpassningar till nya EG-bestämmelser om livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd m.m.*
- Regeringens proposition (2005/06:183) *Finansieringen av kärnavfallens slutförvaring.*
- Regeringens proposition (2006/07:1) *Budgetpropositionen för 2007.*
- Regeringens skrivelse (2005/06:101) *Årsredovisning för staten 2005.*
- Regeringens skrivelse (2004/05:102) *Utvecklingen inom den kommunala sektorn.*
- Regeringens skrivelse (2005/06:102) *Utvecklingen inom den kommunala sektorn.*
- Regeringens skrivelse (2005/06:103) *Kommittéberättelse 2006.*
- Socialutskottets betänkande 1994/95:SoU9 *Förslag till alkohollag.*
- Socialutskottets betänkande 2005/06:SoU26 *Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre.*

Departementsserien m.m.

Ds 2000:67 *Att granska sig själv – en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen.*

Ds 2003:2 *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet.*

Finansdepartementet (2005) *Sammanställning av länsstyrelsernas årsredovisningar 2004.*

Integrations- och jämställdhetsdepartementet (pressmeddelande 2007-03-08 med anledning av regeringsbeslut om uppdrag till Migrationsverket, länsstyrelserna m.fl. myndigheter) *Länsstyrelserna blir regional motor i flyktingsmottagandet.*

Näringsdepartementet (2006) *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2005.*

Näringsdepartementet (pm 2006-12-19) *Den nya myndigheten för arbetsmarknadsfrågor – Arbetsförmedlingen.*

Regeringskansliet (2003) *Ett effektivare regeringskansli – förslag till åtgärder.*

Regeringskansliet (2005) *Regeringskansliets årsbok 2004.*

Regeringskansliet (2006) *Regeringskansliets årsbok 2005.*

Direktiv

Dir. 1999:109 *Miljöbalken – uppföljning och reformbehov.*

Dir. 2002:197 *Översyn av plan- och bygglagstiftningen.*

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

Dir. 2004:93 *Tilläggsdirektiv till Ansvarskommittén.*

Dir. 2004:178 *En stärkt och tydligare tillsyn inom socialtjänstens område.*

Dir. 2005:10 *Underlätta inträdet på arbetsmarknaden för personer som är beroende av socialtjänstens försörjningsstöd.*

Dir. 2006:30 *Utvärdering av resultatstyrningen.*

Dir. 2006:47 *Frågor om den kommunala kompetensen och kommunal samverkan.*

Dir. 2006:80 *Översyn av Statens räddningsverk, Krisberedskapsmyndigheten och Styrelsen för psykologiskt försvar för att skapa en myndighet för frågor om samhällets beredskap och säkerhet.*

Dir. 2006:123 *Översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation.*

Dir. 2007:20 *Översyn av stabsmyndigheter*

Statens offentliga utredningar

SOU 1945:38 *Betänkande med förslag till riktlinjer för en revision av rikets indelning i borgerliga primärkommuner.*

SOU 1961:9 *Principer för ny kommunindelning.*

SOU 1974:84 *Stat och kommun i samverkan.*

SOU 1990:44 *Demokrati och makt i Sverige.*

SOU 1991:98 *Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans – statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya arbetsformer.*

SOU 1993:19 *Kommunerna och miljöarbetet.*

SOU 1996:13 *Offentlig djurskyddstillsyn.*

SOU 1996:129 *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen.*

SOU 1997:7 *Byråkratin i backspeglarna – femtio år av förändring på sex förvaltningsområden.*

SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten.*

SOU 1998:105 *Minska regleringen av kommuner och landsting.*

SOU 2000:1 *En uthållig demokrati.*

SOU 2000:7 *Långtidsutredningen 1999/2000.*

SOU 2000:108 *Ett förbättrat djurskydd.*

SOU 2000:114 *Samverkan – Om gemensamma nämnder på vård- och omsorgsområdet.*

SOU 2001:79 *Välfärdsbokslut för 1990-talet.*

SOU 2002:10 *Reformerad räddningstjänstlagstiftning.*

SOU 2002:14 *Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag.*

SOU 2002:115, *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn.*

SOU 2003:92 *Unga utanför.*

SOU 2003:123 *Utvecklingskraft för hållbar välfärd.*

- SOU 2004:14 *Det ofullständiga pusslet. Behovet av att utveckla den ekonomiska styrningen och samordningen när det gäller länsstyrelserna.*
- SOU 2004:23 *Från verksförordning till myndighetsförordning.*
- SOU 2004:68 *Sammanhållen hemvård.*
- SOU 2004:100 *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn.*
- SOU 2004:118 *Beviljats men inte fått.*
- SOU 2005:25 *Gränslös utmaning – alkoholpolitik i en ny tid.*
- SOU 2005:4 *Liberalisering, regler och marknader.*
- SOU 2005:66 *Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål.*
- SOU 2005:77 *Får jag lov? Om planering och byggande.*
- SOU 2005:82 *Personer med tungt missbruk.*
- SOU 2005:110 *Jämförelser, styrning och uppföljning med nyckeltal i kommuner och landsting.*
- SOU 2006:16 *Ny reglering av brandfarliga och explosiva varor.*
- SOU 2006:22 *En sammanhållen diskrimineringslagstiftning.*
- SOU 2006:57 *En bättre tillsyn av missbruksvården.*
- SOU 2006:63 *Forensiska institutet – Ny myndighet för kriminalteknik, rättsmedicin och rättspsykiatri.*
- SOU 2006:75 *Jämställdhet i förskolan – om betydelsen av jämställdhet och genus i förskolans pedagogiska arbete.*
- SOU 2006:100 *Ambition och ansvar. Nationell strategi för utveckling av samhällets insatser till personer med psykiska sjukdomar och funktionshinder.*
- SOU 2006:111 *Ny pension – Ny administration.*
- SOU 2007:4 *Trafikinspektionen – en myndighet för säkerhet och skydd.*
- SOU 2007:08 *Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning.*
- SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft.*
- SOU 2007:12 *Hälso- och sjukvården (Sekretariatsrapport nr 2 till Ansvarskommittén).*
- SOU 2007:13 *Regional utveckling och regional samhällsorganisation (Sekretariatsrapport nr 3 till Ansvarskommittén).*

Övriga referenser

- Alkoholinspektionen (1998) *Kommunaliseringen av serveringsärenden 1995-1997 – en utvärdering*.
- Andersson, U. och Hjern, B. (2001) *4S framtid – Inläring för sammansatta behov och befolkningsansvar*.
- Arbetsmarknadsstyrelsen m.fl. (2005) *Rapport SUS 2005 – Ett sektorsövergripande system för löpande uppföljning av resultaten av samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*.
- Aronsson, P. (2001) *Lokalt folkstyre. Kulturarv som utmanar*.
- Bager-Sjögren, L. och Rosenberg M. (ITPS rapport A2004:20) *Kartläggning av aktörer i det svenska innovationssystemet*.
- Barnombudsmannen (2006) *Fritid för barn och unga med funktionshinder*.
- Barnombudsmannen (2007) *Rustad för revision*.
- Bjørnå, H. (2005) "Demokrativerdien i det lokale selvstyret" i *Kommunal økonomi og politik* volym 9 nr 4.
- Brandt, D. och Westholm, E. (Ansvarskommitténs skriftserie 2006) *Statens nye geografi*.
- Brorström, B. (1987) *Decentralisering i kommuner. Om lokal frihet och central styrning*.
- CEFOS, Göteborgs universitet, (1995) *Självständighet eller statsbundenhet*.
- CEFOS, Göteborgs universitet, (2000) *Att skapa politik över sektorgränser i det lokala välfärdssystemet*.
- CEFOS, Göteborgs universitet, (2003) *Finansiell och politisk samordning i den lokala välfärden*.
- Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet
CKS 2005:4 *Kommunala samverkansmönster. En kartläggning av interkommunal samverkan i östgötaregionen*.
- Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet
CKS 2006:7 *Samverkan som överlevnadsstrategi*.
- Dalarnas forskningsråd 2000:2 *Det dolda universitetet – framväxten av nya FoU-miljöer utanför universitet och högskolor*.
- Davidsson, L. (2004) *Kammare, kommuner och kabinett*.

- Djurskyddsmyndigheten (2006) *Lokal och regional djurskyddstillsyn under år 2005*.
- Ehn, P. (2002) *Var sak på sin plats? – en studie av ansvarsfördelningen mellan stat, landsting och kommuner*.
- Ericsson, L. (1990) ”Ramlagar: en översikt ur ett kommunalt perspektiv” i *Statsvetenskaplig tidskrift*, årgång 93.
- Expertgruppen för studier i samhällsekonomi (ESS 2005:3) *Hur vet staten vad kommunerna gör?*
- Ekonomistyrningsverket 2003:30 *Att styra med generella krav i staten. Ett regeringsuppdrag*.
- Emmelin, L. och Lerman, P. (Blekinge Tekniska Högskola Rapport 2004:09) *Miljöregler – hinder för utveckling och god miljö?*
- Emmelin, L. och Lerman, P. (Ansvarskommitténs skriftserie 2006) *Styrning av markanvändning och miljö*.
- Fammi (2006) *Tillgänglighet i primärvården. Mekanismer och förutsättningar för att uppnå och bibehålla god tillgänglighet*.
- Fimreite, A. (2001) *Lovfestede retter og lokalt folkestyre*.
- Fimreite, A. m.fl. (2004) *Tillit mellom forvaltningsnivåene. Sentrale aktørers oppfatninger av og holdinger til kommunene*.
- Folkhälsoinstitutet *Länsrapport 2003*.
- Forssell, E. m.fl. (Ansvarskommitténs skriftserie 2006) *Medborgarna och den offentliga välfärdens organisering*
- Gilljam, M. m.fl. (2004) *Demokratiutveckling i svenska kommuner*.
- Gossas, M. (2003) *Kommunen som nätverksaktör. En kommunreform för 2000-talet?*
- Gossas, M. (2004) ”En kommunreform för 2000-talet” i *Kommunal politik och ekonomi*, volym 8, nr 1.
- Hjern, B. m.fl. (2001) *Riv ner – bygg nytt*.
- Häggroth, S. (Ansvarskommitténs skriftserie 2005) *Staten och kommunerna*.
- Jacobson, L. (2006) *Ändrat huvudmannaskap för personer med tungt missbruk?*
- Jacobsson, B. m.fl. (red.) (2001) *Europaveje. EU i de nordiske centralforvaltninger*.
- Johansson, L. (2003) *Kommunstyrelseordförande, kommunledare med politisk förankring*.

- Kommerskollegium (2005) *Europa – ja, men hur? Svenska myndigheters uppfattning om EU:s inre marknad.*
- Kommunförbundet Stockholms län (2006) *Det samlade kommunala uppdraget, regional utveckling och den regionala organisationen ur ett Stockholmsperspektiv – preliminära synpunkter inför Ansvarskommitténs fortsatta arbete.*
- Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet (2003) *Demokratins geografiska gränser – en antologi om storlek, demokrati och effektivitet.*
- Lind, R. (1996) *Moderna myndigheter? Utvecklingstrender på förvaltningsarenan.*
- Livsmedelsverket rapport 9/2000 *Effektivare livsmedelstillsyn - förslag till arbetsätt, organisation och finansiering.*
- Livsmedelsverkets rapport 11/2006 *Rapportering av livsmedelstillsynen 2005.*
- Länsstyrelserna Länsstyrelsen – *vad vi gör och för vem.* Tillgänglig på www.lst.se, senast besökt 2007-02-08.
- Länsstyrelserna (2005) *Samordning för hållbar regional utveckling. Svar till regeringen angående uppdrag om länsstyrelsernas insatser i det regionala utvecklingsarbetet.*
- Länsstyrelserna (2006) *Att dra åt samma håll – en studie av samordning och koncentration inom länsstyrelsevärlden.*
- Molander, P. m.fl. (2002) *Vem styr? Relationen mellan regeringskansliet och myndigheterna.*
- Naturvårdsverket (2000) *Kommunernas organisation för tillsyn över miljöfarlig verksamhet.*
- Nielsen, P. (2003) *Kommundelning och demokrati.*
- Nordregio och EuroFutures (Ansvarskommitténs skriftserie 2006) *Sveriges regionala indelning – om tillväxtperspektivet får råda samt EuroFutures Ansvarsfördelning på regional nivå: hur kan den se ut i praktiken?*
- Norges Offentlige Utredninger NOU 2005:6 *Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet.*
- Persson, T. (2003) *Normer eller nytta? Om de politiska drivkrafterna bakom Regeringskansliets departementsindelning.*

- Premfors, R. (1999) "Det historiska arvet – Sverige" ur Lagreid, P. och Pedersen, O.K. (red.) *Fra opbygning til ombygning i staten. Organisationsforandringer i tre nordiske lande.*
- Premfors, R. m.fl. (2003) *Demokrati & byråkrati.*
- Regeringskansliet, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet (2004) *Det nya seklets förtroendevalda – om politikerantal och representativitet i kommuner och landsting.*
- Regionförbundet Östsam (2006) *Synpunkter på Ansvarskommitténs uppdrag och arbete.*
- Region Skåne (2006) *Skrivelse om den regionala självstyrelsen sett ur Region Skånes perspektiv.*
- Riksdagens revisorer (1993/94:5) *Tillsyn av djurskydd.*
- Riksrevisionen 2003:1 *Hur effektiv är djurskyddstillsynen?*
- Riksrevisionen 2005:12 *Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik.*
- Riksrevisionen 2006:4 *Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter.*
- Riksrevisionen 2006:18 *Riksrevisionens årliga rapport.*
- Riksrevisionsverket 1996:23 *Statens tillsyn över hälso- och sjukvården.*
- Riksrevisionsverket 2000:17 *Jämställdhet – hur styr regeringen?*
- Riksrevisionsverket 2002:6 *Tillsyn av behandlingshem för barn och ungdomar.*
- Riksrevisionsverket 2002:28 *Vård och omsorg för äldre – analys av problem och förslag till statliga åtgärder.*
- Rådet för främjande av kommunala analyser (2006) *Storleken som kommunalekonomiskt problem. Samband mellan kommunstorlek och kostnadsläge i Sveriges primärkommuner.*
- Räddningsverket (2005) *Kommunernas tillståndsprövning och tillsynsverksamhet enligt lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor 2004.*
- Räddningsverket (2006) *Lag om skydd mot olyckor i kommunen 2005 – en uppföljning.*
- Salonen, T. och Ulmestig, R. (2004) *Nedersta trappsteget – En studie om kommunal aktiveringspolitik.*
- Siverbo, S. (2004) *Varaktiga effekter.*

- Skolverket (2005) *Utbildningsinspektionen 2005 – med trender och tendenser under 2003–2005.*
- SNS demokratiråd (2005) *De politiska partiernas medlemsutveckling.*
- Socialstyrelsen (2002) *Individ- och familjeomsorg.*
- Socialstyrelsen (2003) *Individ- och familjeomsorg.*
- Socialstyrelsen (2004) *Handikappomsorg.*
- Socialstyrelsen (2004) *Individ- och familjeomsorg.*
- Socialstyrelsen (2005) *Ej verkställda beslut och domar enligt LSS och SoL 2004.*
- Socialstyrelsen (2006) *Social tillsyn 2005 – resultat av länsstyrelsernas tillsyn.*
- Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting (2005) *Kostnad per brukare i kommunal vård och omsorg.*
- Statens folkhälsoinstitut 2004:28 *Länsrapport 2003 - Länsstyrelsernas och kommunernas tillsyn enligt alkohol- respektive tobakslagen samt kommunernas alkohol- och drogförebyggande arbete.*
- Statens folkhälsoinstitut 2005:46 *Länsrapport 2004 – Att stärka skyddet för ungdomar.*
- Statens folkhälsoinstitut 2006:11 *Länsrapport 2005 – Länsstyrelsernas och kommunernas tillsyn enligt alkohol- respektive tobakslagen samt kommunernas övriga alkohol- och drogförebyggande arbete.*
- Statskontoret 1998:19 *Länsstyrelsen – gårdagens eller morgondagens förvaltning.*
- Statskontoret (2003-06-11) *Angående EU:s påverkan på svensk förvaltning.*
- Statskontoret 2004:16 *Det nya Arbetsmarknadsverket.*
- Statskontoret (2004/361-5) *EU:s påverkan på svensk tillsyn.*
- Statskontoret m.fl. (2005) *VISAM. Mot en modern och sammanhållen förvaltning.*
- Statskontoret 2005:1 *En effektivare jämställdhetspolitik.*
- Statskontoret 2005:2 *Modeller för styrning – Förslag om hur staten kan styra kommuner och landsting.*
- Statskontoret 2005:3 *Sektorisering inom offentlig förvaltning.*
- Statskontoret 2005:10 *Den första tiden med Finsam.*
- Statskontoret 2005:12 *EU:s påverkan på kommuner och landsting.*

- Statskontoret 2005:12A *Ett EU-perspektiv på statlig styrning av kommunala verksamheter.*
- Statskontoret 2005:18 *Fristående eller integrerade myndigheter på Gotland. Utvärdering av länsarbetsnämndens och Skogsvårdsstyrelsens inordnande i länsstyrelsen.*
- Statskontoret 2005:24 *Asymmetrisk uppgiftsfördelning. En principiell studie av möjligheter och hinder att fördela uppgifter till kommuner och landsting med hänsyn till lokala förhållanden.*
- Statskontoret 2005:28 *Reglering och andra styrmedel – en studie av hur staten styr kommuner och landsting.*
- Statskontoret 2005:29 *Statliga myndigheters reglering av kommunal verksamhet.*
- Statskontoret 2005:32 *Statsförvaltningens utveckling 1990–2005.*
- Statskontoret 2006:3 *Effektiv styrning? Om resultatstyrning och sektoriseringsproblem.*
- Statskontoret 2006:9 *Samordnad tillsyn över socialtjänst och hälso- och sjukvård?*
- Statskontoret 2006:12 *Flexibel uppgiftsfördelning mellan stat och kommuner.*
- Stockholms läns landsting (2002) *Regional utvecklingsplan för 2001 för Stockholms län (RUFSS 2001).*
- Stockholms läns landsting (2004) *Aktualitetsprövning av RUFSS 2001.*
- Strandberg, U. (1998) *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962–1994.*
- Sundström, B. och Tingvall, L. (Ansvarskommitténs skriftserie 2006) *Färre kommuner? Om små kommuners problem och utmaningar.*
- Sundström, G. (2003) *Stat på villovägar. Resultatstyrningens framväxt i ett historisk-institutionellt perspektiv.*
- Sundström, G. SCORE 2005:6 *Målstyrningen drar åt skogen. Om government och governance i svensk skogspolitik.*
- Svenska Kommunförbundet (2002) *Kommunala framtider – en långtidsutredning om behov och resurser till år 2050.*
- Svenska Kommunförbundet (2003) *Kommunernas ekonomiska läge.*
- Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet (2004) *Medborgare eller målsägare – sociala rättigheter och välfärdspolitiska dilemman.*

- Svensson, R. (2005) *Statens detaljstyrning ur ett kommunalt perspektiv*.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2002) *Interkommunal samverkan – en undersökning av samverkan mellan kommuner och landsting i Sverige*.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2003) *Kommun- och landstingssamarbete. En studie om demokrati och effektivitet*.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2004) *Det nya seklets förtroendevalda*.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2005) *Kommunal personal 2004*.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2005) *Samverkan pågår. Möjligheter och begränsningar*.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2005) *Skrivelse om Europarådets rekommendationer om den lokala och regionala demokratin i Sverige*.
- Sveriges Kommuner och Landsting och Finansdepartementet (2005) *Kommunalekonomisk utjämning. En informationsskrift om 2005 års utjämningsystem för kommuner och landsting*.
- Sveriges statskalender 2004.
- Sveriges statskalender 2005.
- Tallberg, P. (red.) (2005) *Självstyrelse på lokal och regional nivå. Perspektiv på det lokala och regionala ansvaret för framtidsfrågorna*.
- Tarschys, D. (2004) "Sektorisering och konsolidering. Två utvecklingstendenser i svensk samhällsförvaltning" i Statskontoret 2005:3 *Sektorisering inom offentlig förvaltning*.
- Tarschys, D. (2006) "Mål utan mening? Om ordstyrning i landet där allt är prioriterat" i Statskontorets småskrifter Nr 1 *Förvaltningens byggstenar – rapport från ett seminarium*.
- Verva (2006) *Organisations- och strukturförändringar i staten*.
- Westholm, E. m.fl. (2004) *Att leva med befolkningsförändringar. En översikt*.
- Wetterberg, G. (2004) *Den kommunala självstyrelsen*.
- Wockelberg, H. (2003) *Den svenska förvaltningsmodellen. Parlamentarisk debatt om förvaltningens roll i styrelseskicket*.

BILAGOR

Verksamhetsformer och organisering inom staten

I denna bilaga redovisas en kort översikt över statliga bolag och stiftelser. Vidare redovisas organiseringen av de myndigheter som 2006 hörde till Justitiedepartementet.

1. Statliga företag, affärsverk och stiftelser

Statliga bolag

Varje år lämnar regeringen en redogörelse för de statliga bolagen till riksdagen. I denna ingår en verksamhetsberättelse som behandlar bolag med statligt ägande där aktierna förvaltas av Regeringskansliet. I verksamhetsberättelsen görs en åtskillnad mellan

- företag som verkar under marknadsmässiga krav,
- företag med särskilda samhällsintressen.

I verksamhetsberättelsen för företag med statligt ägande 2005 redovisades följande bolag¹:

¹ Dessutom redovisades två bolag som var under omstrukturering: Zenit Shipping AB och SAKAB AB.

Företag som verkar under marknadsmässiga krav	Företag med särskilda samhällsintressen
Akademiska Hus	A-banan Projekt
Arbetslivsresurs ²	ALMI Företagspartner
Dom Shvetsi	Apoteket
Green Cargo	Bostadsgaranti
Imego	Göta kanalbolag
Kasernen	Innovationsbron
Lernia	IRECO Holding
Luossavaara-Kiirunavaara AB	Kungliga Dramatiska Teatern
Posten	Kungliga Operan
SJ	Norrland Center
Specialfastigheter	Samhall
SBAB	SIS Miljömärkning
Stattum	SOS Alarm
Sveaskog	SP
Svensk Exportkredit	Statens Bostadsomvandling
Svenska rymdaktiebolaget	Statens Väg- och Baninvest
Svenska Skeppshypotekskassan	SVEDAB
Swedcarrier	Swedfund
Swedesurvey	Svensk Bilprovning
SweRoad	Svenska Miljöstyrningsrådet
Teracom	Svenska Spel
Vasakronan	Systembolaget
Vasallen	VisitSweden
Vattenfall	Voksenåsen
Venantius	
V&S Vin & Sprit	
Nordea Bank	
OMX	
SAS	
TeliaSonera	

Bredvid den statliga bolagssektor som redovisas i ovannämnda verksamhetsberättelse finns vidare affärsverken Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Affärsverket svenska kraftnät och Statens järnvägar, vilka till formen är myndigheter, de två statliga stiftelsehögskolorna Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping

² Nytt företag från 2006-01-01.

där de ingående verksamheterna bedrivs i aktiebolagsform samt holdingbolag som finns knutna till några av universiteten.

I nationalräkenskaperna räknas de statliga bolagen och affärsverken till den privata sektorn. Tre statliga bolag var 2006 anslutna till Arbetsgivarverket som s.k. frivilliga medlemmar – LFV Holding AB, Swedesurvey AB och UNIVA AB.

Vissa stiftelser

I tabellen nedan redovisas stiftelser som 2006 antingen var frivilliga medlemmar i Arbetsgivarverket eller hade serviceavtal med detta. Statliga myndigheter är obligatoriska medlemmar i Arbetsgivarverket.

Stiftelser som är medlemmar i Arbetsgivarverket	Stiftelser som har serviceavtal med Arbetsgivarverket
Chalmers tekniska högskola	Stiftelsen Attje svenskt fjäll- och samemuseum
Ericastiftelsen	Stiftelsen för strategisk forskning
Stiftelsen Allmänna Barnhuset	Stiftelsen Institutet för Framtidsstudier
Stiftelsen Carl och Olga Milles Lidingöhem	
Stiftelsen Dansmuseifonden	
Stiftelsen Föremålsvård i Kiruna	
Stiftelsen Högskolan i Jönköping och dess bolag	
Stiftelsen Nordiska muséet	
Stiftelsen Skansen	
Stiftelsen Stockholms internationella fredsforskningsinstitut	
Stiftelsen Svenska barnboksinstitutet	
Stiftelsen Tekniska muséet	
Stiftelsen Thielska galleriet	
Stiftelsen WHO Collaborating Centre for International Drug Monitoring	

2. Justitiedepartementets myndigheter år 2006

Syftet med de tabeller som redovisas nedan att visa skillnaden mellan å ena sidan antal myndigheter enligt en strikt myndighetsdefinition och å den andra sidan det antal som framkommer när man beaktar att statlig myndighetsverksamhet också grupperas i olika administrativa hänseenden.

Antal myndigheter enligt den strikta myndighetsdefinitionen

Med en strikt myndighetsdefinition avses ett statligt organ vars uppdrag formaliserats genom att regeringen har beslutat om en förordning med instruktion eller riksdagen om en lag med instruktion för myndigheten. Enligt denna definition fanns det år 2006 inom Justitiedepartementets område 142 myndigheter med egen personal. Antalet årsarbetskrafter hos myndigheterna varierade från 22 500 inom polisväsendet till två hos Gentekniknämnden.

Därtill kom åtta myndigheter med egen instruktion men utan egen personal:

- Fideikommissnämnden (kansli hos Kammarkollegiet) handhar ärenden enligt lagen om avveckling av fideikommiss och enligt permutationslagen.
- Kriminalvårdsnämnden (kansli hos Kriminalvårdsstyrelsen) beslutar om villkorlig frigivning och vistelse utanför anstalt för intagna som dömts till fängelse i lägst 2 år, m.m. samt besvärinstans för övervakningsnämnders beslut.
- Lagrådet (kansli hos Högsta domstolen) yttrar sig över lagförslag på begäran av regeringen eller av riksdagsutskott.
- Notarienämnden (kansli hos Domstolsverket) prövar besvär över beslut rörande notarietjänstgöring enligt notarieförordningen och beslutar föreskrifter för sådan tjänstgöring.
- Nämnden mot diskriminering (kansli hos Regeringskansliets förvaltningsavdelning) beslutar i ärenden om vitesförelägganden och överklaganden enligt olika lagar rörande diskriminering samt ger DO råd i principiellt viktiga frågor i lagtillämpningen.
- Registernämnden (kansli hos Säkerhetspolisen) prövar frågor om utlämnande av uppgifter från vissa register i samband med registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen samt granskar Säkerhetspolisens registrering av uppgifter enligt polislagen.

- Rättshjälpsnämnden (kansli hos Hovrätten för nedre Norrland) prövar överklaganden av Rättshjälpsmyndighetens beslut enligt rättshjälpslagen.
- Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet (kansli hos Domstolsverket) avger förslag till regeringen i fråga om tillsättning av vissa domartjänster vid domstolar och hyresnämnder.

Den sammantagna volymen kansliresurser för dessa nämnder/råd har uppskattats till cirka 6 årsarbetskrafter.³

Sammantaget fanns det som framgår av nedanstående tabell 150 myndigheter med egen instruktion under Justitiedepartementet 2006.

		Antal myndigheter	Årsarbetskrafter 2004 ⁴
Polisväsendet	Rikspolisstyrelsen, 21 polismyndigheter i länen, Säkerhetspolisen, Statens kriminaltekniska laboratorium delsumma	23	uppgift saknas för respektive myndighet 22 505
Åklagarväsendet	Åklagarmyndigheten Ekobrottsmyndigheten delsumma	2	987 216 1 203
Domstolsväsendet	Högsta domstolen, 6 hovrätter, 62 tingsrätter, Regeringsrätten, 3 kammarrätter, 23 länsrätter, 8 hyresnämnder/arrendenämnder, Rättshjälpsmyndigheten, Domstolsverket delsumma	106	uppgift saknas för respektive myndighet 4 687
Kriminalvården	Kriminalvården	1	8 137

³ Källa: Statskontoret 2005:32.

⁴ Källa: Statskontoret 2005:32.

Övriga myndigheter med personal	Brottsförebyggande rådet		61
	Brottsoffermyndigheten		41
	Gentekniknämnden		2
	Integrationsverket		96
	Justitiekanslern		19
	Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning		8
	Ombudsmannen mot etnisk diskriminering		27
	Revisorsnämnden		17
	Rättsmedicinalverket		331
	Valmyndigheten		11
	delsumma	10	613
Myndigheter utan egen personal	Kriminalvårdsnämnden		
	Lagrådet		
	Notarienämnden		
	Nämnden mot diskriminering		
	Registernämnden		
	Rättshjälpsnämnden		
	Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet		
	delsumma	8	6
Totalsumma		150	37 151

Antal myndigheter i ett administrativt perspektiv

Eget anslag i statsbudgeten

I budgetpropositionen för 2006 redovisades följande 15 anslag för myndigheter under Justitiedepartementet:

Anslag i statsbudgeten

Brottsförebyggande rådet
Brottsoffermyndigheten
Diskrimineringsombudsmannen
Domstolsväsendet m.m.⁵
Ekobrottsmyndigheten
Gentekniknämnden
Integrationsverket
Justitiekanslern
Kriminalvården
Ombudsmannen mot diskriminering
 på grund av sexuell läggning
Polisorganisationen
Rättsmedicinalverket
Säkerhetspolisen
Valmyndigheten
Åklagarmyndigheten

Revisorsnämnden är en avgiftsfinansierad uppdragsmyndighet och tilldelas därför inte medel över statsbudgeten.

Eget regleringsbrev

De regleringsbrev som regeringen varje år beslutar för myndigheterna samlas i den s.k. statsliggaren, vilken finns tillgänglig hos Ekonomistyrningsverket. År 2006 fanns det 16 regleringsbrev som avsåg myndigheter under Justitiedepartementet.

⁵ Här ingick Rättshjälpsmyndigheten.

Regleringsbrev

Brottsförebyggande rådet
Brottsoffermyndigheten
Diskrimineringsombudsmannen
Domstolsväsendet m.m.
Ekobrottsmyndigheten
Gentekniknämnden
Integrationsverket
Justitiekanslern
Kriminalvården
Ombudsmannen mot diskriminering
 på grund av sexuell läggning
Polisorganisationen
Revisorsnämnden
Rättsmedicinalverket
Säkerhetspolisen
Valmyndigheten
Åklagarmyndigheten

Krav att lämna årsredovisning

Ekonomistyrningsverket svarar för ett s.k. myndighetsregister för de myndigheter som skall lämna årsredovisning. 16 myndigheter under Justitiedepartementet ingick 2006 i detta myndighetsregister.

Ansvar för årsredovisning

Brottsförebyggande rådet
Brottsoffermyndigheten
Diskrimineringsombudsmannen
Domstolsverket
Ekobrottsmyndigheten
Gentekniknämnden
Integrationsverket
Justitiekanslern
Kriminalvårdsstyrelsen
Ombudsmannen mot diskriminering
 på grund av sexuell läggning
Rikspolisstyrelsen
Revisorsnämnden
Rättsmedicinalverket
Säkerhetspolisen
Valmyndigheten
Åklagarmyndigheten

Arbetsgivaransvar

År 2006 var myndigheter under Justitiedepartementet 15 medlemmar i Arbetsgivarverket.

Medlemskap i Arbetsgivarverket

Brottsförebyggande rådet

Brottsoffermyndigheten

Diskrimineringsombudsmannen

Domstolsverket

Ekobrottsmyndigheten

Gentekniknämnden

Integrationsverket

Justitiekanslern

Kriminalvårdsstyrelsen

Ombudsmannen mot diskriminering

på grund av sexuell läggning

Rikspolisstyrelsen

Revisorsnämnden

Rättsmedicinalverket

Valmyndigheten

Åklagarmyndigheten

Ett samlat mönster

De olika administrativa aspekterna bildar i viss mån ett systematiskt mönster. Detta indikerar att i administrativt hänseende kunde man år 2006 urskilja 16 myndigheter/myndighetsgrupper under Justitiedepartementet:

	Årsarbetskrafter 2004
Polisväsendet inkl. Statens kriminaltekniska laboratorium med Rikspolisstyrelsen som central förvaltningsmyndighet	22 505 (inkl. SÄPO)
Säkerhetspolisen	(redovisas inom RPS)
Åklagarmyndigheten	987
Ekobrottsmyndigheten	216
Domstolsväsendet inkl. Rättshjälpsmyndigheten med Domstolsverket som central förvaltningsmyndighet	4 687
Kriminalvården	8 137
Brottsförebyggande rådet BRÅ	61
Brottsoffermyndigheten	41
Gentekniknämnden	2
Justitiekanslern	19
Integrationsverket	96
Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning	8
Diskrimineringsombudsmannen	27
Revisorsnämnden	17
Rättsmedicinalverket	331
Valmyndigheten	11

Myndighetsförändringar vid årsskiftet 2005/06

I denna bilaga redovisas myndigheter som tillkom respektive avvecklades vid årsskiftet 2005/06. Uppgifter om antal årsarbetskrafter år 2004 har hämtats från Statskontorets rapport 2005:32 *Statsförvaltningens utveckling 1990–2005*.

Sammanlagt minskade antalet myndigheter netto med 57. Denna nettoförändring kan ställas mot Statskontorets antal med 552 myndigheter i maj 2005.¹

Tre nya myndigheter tillkom – Handisam, Sadev och Verva. Samtidigt genomfördes två s.k. en-myndighetsreformer genom att Kriminalvården och den nya Skogsstyrelsen bildades. Sju av de myndigheter som avvecklades inför 2006 var småmyndigheter (högst 50 årsarbetskrafter). En var myndighet utan egen personal. I sin rapport konstaterade Statskontoret en tendens att antalet småmyndigheter minskar, något som också gällde vid årsskiftet 2005/06.

Myndigheten för handikappolitisk samordning (Handisam)

En ny myndighet för handikappolitisk samordning startade den 1 januari 2006 samtidigt som Statens institut för särskilt utbildningsstöd Sisus (18 årsarbetskrafter 2004) lades ner. Merparten av Sisus verksamhet fördes över till ett s.k. självständigt beslutsorgan inom Socialstyrelsen.

Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingsarbete Sadev

Den 1 jan 2006 inrättades en ny myndighet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete, Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingsarbete Sadev. Myndigheten skall

¹ I detta antal ingår s.k. myndigheter utan egen personal.

utvärdera såväl bilateralt som multilateralt utvecklingssamarbete och kompletterar den utvärderingsverksamhet som bedrivs av Sida.

Avveckling av KKR och E-nämnden samtidigt som Verva bildas

Statens kompetens- och kvalitetsråd KKR (11 årsarbetskrafter) avvecklades 1 jan 2006 samtidigt som den nya myndigheten Verket för förvaltningsutveckling Verva bildades. Till Verva fördes även vissa uppgifter från Statskontoret. Samtidigt avvecklades den s.k. E-nämnden som tidigare fanns som fristående myndighet utan egen personal. Den verksamhet som bedrivits i kommittéform av 24-timmarsdelegationen inordnades också i Verva. Från Statskontoret till Ekonomistyrningsverket fördes frågor om statlig inköps-samordning och lokalförsörjningsfrågor.

Kriminalvårdsorganisationen

Den 1 januari 2006 bildades den nya myndigheten Kriminalvården samtidigt som de 35 lokala kriminalvårdsmyndigheterna, Transporttjänsten och Kriminalvårdsstyrelsen avvecklades (sammanlagt 8 137 årsarbetskrafter 2004).

En ny skogsmyndighet

Den 1 januari bildades den nya myndigheten Skogsstyrelsen samtidigt som den centrala förvaltningsmyndigheten Skogsstyrelsen och de tio regionala skogsvårdsstyrelserna avvecklades (sammanlagt 2 072 årsarbetskrafter 2004).

Ny utlänningslag med en ny instans- och processordning

Den 31 mars 2006 trädde en ny utlänningslag i kraft. Tre länsrätter (länsrätten i Stockholms län, länsrätten i Göteborg och länsrätten i Göteborg) fick funktion som migrationsdomstol samtidigt som Kammarrätten i Stockholm gavs en ny uppgift att som Migrationsöverdomstol svara för skapande av praxis. Utlänningsnämnden (199 årsarbetskrafter 2004) lades ner.

Avveckling av EU/FoU-rådet

EU/FoU-rådet (12 årsarbetskrafter 2004) avvecklades den 31 december 2005 och dess verksamhet överfördes till Vinnova.

Avveckling av Statens växtsortnämnd och Statens utsädeskontroll

Statens jordbruksverk övertog vid årsskiftet 2005/06 de arbetsuppgifter som Statens växtsortnämnd (2 årsarbetskrafter 2004) och de arbetsuppgifter som Statens utsädeskontroll (50 årsarbetskrafter 2004) svarat för samtidigt som dessa två småmyndigheter avvecklades.

Avveckling av Statens bostadsnämnd

Statens bostadsnämnd (4 årsarbetskrafter 2004) inordnades i Statens bostadskreditnämnd. De uppgifter som Statens bostadsnämnd svarat för hanteras av ett s.k. självständigt beslutsorgan i Statens bostadskreditnämnd.

Turistdelegationen läggs ner

Samtidigt som Turistdelegationen (9 årsarbetskrafter 2004) lades ner den 1 januari 2006, fördes ansvaret för turismfrågor över till Nutek.

Färre hyresnämnder/arrendenämnder

Vid årsskiftet 2005/06 avvecklades fyra mindre hyresnämnder/arrendenämnder samtidigt som verksamheterna fördelades ut på övriga nämnder. Vidare fördes ansvaret för ärenden som rör Uppsala län över till nämnderna i Västerås. Detta innebar att antalet nämnder minskade från 12 till 8.

Omvandling av Myndigheten för Sveriges nätuniversitet till Myndigheten för nätverk och samarbete inom högre utbildning

Myndigheten för Sveriges nätuniversitet (12 årsarbetskrafter 2004), vars uppgift varit att i samverkan med universitet och högskolor främja utveckling av utbildning som drivs på distans och bygger på IT-teknik, omvandlades till Myndigheten för nätverk och samarbete inom högre utbildning. Denna skall tillsammans med Sveriges universitet och högskolor arbeta med breddad rekrytering, pedagogisk utveckling och IT-stödd distansutbildning.

De statliga myndigheternas lokalisering

I denna bilaga redovisas de statliga myndigheternas lokalisering. Myndigheterna har grupperats i tabeller enligt följande:

- en-ortsmyndigheter, dvs. myndigheter med verksamhet i princip enbart på en ort och med en uppdelning på myndigheter med säte i Stockholm respektive myndigheter med säte i andra orter,
- flerortsmyndigheter, dvs. myndigheter med verksamhet på flera orter i landet,
- myndighetskoncerner, dvs. myndigheter på flera orter som tillsammans med en central förvaltningsmyndighet bildar ett sammanhållet system.

Som en fjärde kategori redovisas i en separat tabell försvarsmakten, AP-fonderna, högskolan, de statliga museerna och länsstyrelserna.

De myndigheter som redovisas överensstämmer med den förteckning som Statskontoret tog fram i rapporten 2005:32 *Statsförvaltningens utveckling 1990–2000*. Vidare har beslutade myndighetsförändringar t.o.m. årsskiftet 2005/06 beaktats. I bilagan redovisas dock inte myndigheter utan egen personal och inte heller utlandsmyndigheter, nordiska institutioner eller statliga bolag/stiftelser.

I tabellerna har inte beaktats den överenskommelse som träffades mellan regeringen, Vänsterpartiet och Miljöpartiet om att delar av den statliga förvaltningen skulle flyttas ut som kompensation för den försvarsomställning som beslutades av riksdagen enligt regeringens proposition (2004/05:5) *Vårt framtida försvar*. I bilagan redovisas dock en sammanställning hämtad från Statskontorets rapport som visar vilka delar av den statliga förvaltningen som skulle komma att beröras.

Uppgifterna om myndigheternas geografiska lokalisering och antal anställda har hämtats från Sveriges statskalender 2005 samt från myndighets hemsida.¹

Myndigheterna redovisas sorterade efter utgiftsområde i budgetpropositionen (BP) för år 2006.

Tabell 1 En-ortsmyndigheter i Stockholm

Utgiftsområde (Uo) BP för 2006	Antal anställda ²	Ort = Stockholm
- Myndighet		
Uo1 Rikets styrelse		
- Justitiekanslern	19	
- Datainspektionen	38	
- Presstödsnämnden	4	
- Expertgruppen för EU-frågor Sieps	8	
Uo2 Samhällsekonomi och förvaltning		
- Konjunkturinstitutet	67	
- Ekonomistyrningsverket	150	
- Statskontoret	159	
- Verket för förvaltningsutveckling Verva ³	n.a.	
- Insättningsgarantinämnden	2	
- Nämnden för offentlig upphandling	9	
- Bokföringsnämnden	7	
- Arbetsgivarverket	63	
- Finansinspektionen	190	
- Riksgäldskontoret	140	
<i>Uo3 Skatt, tull och exekution</i>		
Uo4 Rättsväsendet		
- Brottsförebyggande rådet BRÅ	70	
- Gentekniknämnden	2	
Uo5 Internationell samverkan		
- Inspektionen för strategiska produkter	19 ⁴	
- Svenska institutet	90	

¹ I vissa fall har uppgift om antal anställda hämtats från Verva (2006) *Organisations- och strukturförändringar i staten*.

² Källa: Sveriges statskalender 2005. För nyinrättade/ombildade myndigheter fr.o.m. den 1 jan. 2006 anges n.a. (not available).

³ I detta ingår bl.a. verksamhet som tidigare bedrevs vid Statens kvalitets- och kompetensråd KKR.

⁴ Antal anställda 2005 enligt Verva (2006).

Uo6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet

- Styrelsen för psykologiskt försvar	16
- Försvarets materielverk	1900
- Försvarets radioanstalt	700

*Uo7 Internationellt bistånd***Uo8 Invandrare och flyktingar**

- Ombudsmannen mot etnisk diskriminering	29
--	----

Uo9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg

- Statens beredning för medicinsk utvärdering	34
- Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd	31
- Statens folkhälsoinstitut ⁵	164
- Institutet för psykosocial medicin	42
- Barnombudsmannen	24
- Myndigheten för internationella adoptionsfrågor	12
- Handikappombudsmannen	22
- Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap FAS	21
- Myndigheten för handikappolitisk samordning Handisam	n.a.

*Uo10 – Uo12 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp, vid ålderdom samt för familjer och barn**Uo13 Arbetsmarknad***Uo14 Arbetsliv**

- Arbetsdomstolen	22
- Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning	8
- Jämställdhetsombudsmannen	30
- Medlingsinstitutet ⁶	9

Uo15 Studiestöd och Uo16 Utbildning och universitetsforskning

- Högskoleverket	150
- Verket för högskoleservice	100
- Internationella programkontoret för utbildningsområdet	60
- Vetenskapsrådet	150
- Kungl. biblioteket	290
- Polarforskningssekreteriatet	14
- Svenskt biografiskt lexikon	6

⁵ Sedermera har verksamheten flyttats till Östersund.

⁶ Myndigheten ligger i Stockholm och har därutöver 6 verksamhetsområden för fasta med-
lare.

Uo17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	
- Statens kulturråd	82
- Talboks- och punktskriftbiblioteket	79
- Statens konstråd	10
- Forum för levande historia	15
- Statens biografbyrå	13
- Ungdomsstyrelsen	43
- Statens ljud- och bildarkiv	64
- Konstnärsnämnden	11
Uo18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande	
- Statens VA-nämnd	8
<i>Uo19 Regional utveckling</i>	
Uo20 Allmän miljö- och naturvård	
- Naturvårdsverket	540
- Statens strålskyddsinstitut	110
- Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande Formas	46
- Statens kärnkraftsinspektion ⁷	120
Uo21 Energi	
- Affärsverket svenska kraftnät	290
Uo22 Kommunikationer	
- Statens järnvägar (affärsverket)	70
- Handelsflottans kultur- och fritidsråd	28 ⁸
- Statens institut för kommunikationsanalys	30
- Statens haverikommission	21
- Post- och telestyrelsen	255
<i>Uo23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar</i>	

⁷ Det finns även fem lokala säkerhetsnämnder vid kärntekniska anläggningar. Dessa är myndigheter med egen instruktion men utan egen personal.

⁸ Rådet lades ner 1 juni 2007 och verksamheten ingår därefter i Sjöfartsverket.

Uo24 Näringsliv

- Verket för innovationssystem Vinnova	150
- Verket för Näringslivsutveckling Nutek	214
- Revisorsnämnden	20
- Patentbesvärslätten	15
- Konkurrensverket	109
- Patent- och registreringsverket	476
- Kommerskollegium	85
- Myndigheten för utländska investeringar i Sverige ISA	47
- Exportkreditnämnden	108
- Marknadsdomstolen	8
- Konsumentverket ⁹	194
- Fastighetsmäklarnämnden	11
- Allmänna reklamationsnämnden	29

Till en-ortsmyndigheterna i Stockholm hör även följande som dock inte ingår i något av statsbudgetens utgiftsområden:

Myndighet	Antal anställda	Ort = Stockholm
Riksdagsförvaltningen	640	
Regeringskansliet	4500 ¹⁰	
Riksdagens ombudsmän JO	62	
Riksbanken	434	

Tabell 2 En-ortsmyndigheter utanför Stockholm

Utgiftsområde (Uo) BP för 2006	Antal anställda ¹¹	Ort
Uo1 Rikets styrelse		
- Valmyndigheten	13	Solna
- Radio- och TV-verket	18	Haninge
- Granskningsnämnden för radio och TV	13	Haninge
- Sametinget	21	Kiruna
- Harpsundsnämnden	10	Flen

⁹ Konsumentverket finns fr.o.m. 1 jan 2007 i Karlstad.

¹⁰ Regeringskansliets årsbok 2005.

¹¹ Källa: Sveriges statskalender 2005. För nyinrättade/ombildade myndigheter fr.o.m. den 1 jan. 2006 anges enbart n.a. (not available).

Uo2 Samhällsekonomi och förvaltning		
- Statens pensionsverk	330	Sundsvall
<i>Uo3 Skatt, tull och exekution</i>		
Uo4 Rättsväsendet¹²		
- Brottsoffermyndigheten	44	Umeå
<i>Uo5 Internationell samverkan</i>		
<i>Uo6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet</i>		
Uo7 Internationellt bistånd		
- Nordiska Afrikainstitutet	47	Uppsala
- Folke Bernadotteakademien	21	Kramfors
- Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete Sadev	n.a.	Karlstad
Uo8 Invandrare och flyktingar		
- Integrationsverket	96	Norrköping
Uo9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg		
- Läkemedelsförmånsnämnden	26	Solna
- Läkemedelsverket	400	Uppsala
- Smittskyddsinstitutet	316	Solna
<i>Uo10 – Uo12 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp, vid ålderdom samt för familjer och barn</i>		
Uo13 Arbetsmarknad		
- Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering IFAU	30	Uppsala
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen	60	Katrineholm
Uo14 Arbetsliv		
Uo15 Studiestöd och Uo16 Utbildning och universitetsforskning		
- Sameskolstyrelsen	70	Jokkmokk
- Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning	20	Hässleholm
- Valideringsdelegationen	7 ¹³	Norrköping
- Myndigheten för nätverk och samarbete inom högre utbildning	11	Härnösand

¹² Statens kriminaltekniska laboratorium redovisas i tabell 3 som avser myndigheter som ingår i myndighetskoncerner.

¹³ Antal anställda 2005 enligt Verva (2006).

- Rymdstyrelsen	11	Solna
- Institutet för rymdfysik	105	Kiruna
- Överklagandenämnden för studiestöd	16 ¹⁴	Härnösand
Uo17 Kultur, medier, trossamfund och fritid		
- Lotteriinspektionen	39	Strängnäs Sundbyberg
- Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund	4	
Uo18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande		
- Statens geotekniska institut	78	Linköping
Uo19 Regional utveckling		
- Glesbygdsverket	40	Östersund
Uo20 Allmän miljö- och naturvård		
- Kemikalieinspektionen	180	Sundbyberg
Uo21 Energi		
- Statens energimyndighet	210	Eskilstuna
Uo22 Kommunikationer		
- Järnvägsstyrelsen	40	Borlänge
- Statens väg- och transportforskningsinstitut	185	Linköping
- Rikstrafiken	12	Sundsvall
Uo23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar		
- Livsmedelsverket ¹⁵	538	Uppsala
- Statens jordbruksverk ¹⁶	1 000	Jönköping
- Livsmedelsekonomiska institutet	12	Lund
- Statens veterinärmedicinska anstalt	400	Uppsala
- Djurskyddsmyndigheten	34	Skara
Uo24 Näringsliv		
- Bolagsverket	460	Sundsvall

¹⁴ Antal anställda 2005 enligt Verva (2006).

¹⁵ Livsmedelsverket är chefsmyndighet för besiktningsveterinärorganisationen. Denna finns i varje län och leds av en länsveterinär. Länsveterinären leder även distriktsveterinärerna.

¹⁶ Jordbruksverket är chefsmyndighet för distriktsveterinärorganisationen. Denna finns i varje län och leds av en länsveterinär. Länsveterinären leder även besiktningsveterinärerna.

Tabell 3 Flerortsmyndigheter

Utgiftsområde (Uo) BP för 2006 - Myndighet	Antal anställda ¹⁷	Ort ¹⁸
<i>Uo1 Rikets styrelse</i>		
Uo2 Samhällsekonomi och förvaltning		
- Statistiska centralbyrån	1 380	<u>Stockholm</u> och Örebro
- Kammarkollegiet	170	<u>Stockholm</u> samt en försäkringsenhet i Karlstad
- Statens Fastighetsverk	310	<u>Stockholm</u> med 4 fastighetsdistrikt (Stockholm, Göteborg, Uppsala, Östersund) ¹⁹
- Fortifikationsverket	810	<u>Eskilstuna</u> med 4 fastighetsavdelningar (Kristianstad, Göteborg, Kungsängen, Boden)
- Riksrevisionen	280	<u>Stockholm</u> , samt enheter i Jönköping, Karlstad och Uppsala.
Uo3 Skatt, tull och exekution		
- Tullverket	2 100	<u>Stockholm</u> samt 6 kompetenscentra (Malmö, Göteborg, Arlanda och Stockholm) ²⁰
Uo4 Rättsväsendet		
- Rättsmedicinalverket	380	<u>Stockholm</u> med ett flertal avdelningar på flera orter

¹⁷ För nyinrättade/ombildade myndigheter fr.o.m. den 1 jan. 2006 anges enbart n.a. (not available). Detta anges också bl.a. för vissa myndighetskoncerner där uppgift om antal årsarbetskrafter för respektive myndigheter inte varit tillgänglig.

¹⁸ Orten där myndighetens ledning har sitt säte markeras med understrykning.

¹⁹ Statens Fastighetsverk har också lokalkontor på flera ställen i landet.

²⁰ Tullverket har informationskontor på 13 platser: Haparanda, Umeå, Östersund, Sundsvall, Falun, Karlstad, Stockholm, Örebro, Norrköping, Jönköping, Göteborg, Karlshamn, Malmö. Tullverket har också klareringsexpeditioner längs gränsen på följande orter: Arlanda, Eda, Göteborg, Hån, Högen, Jönköping, Kapellskär, Landvetter, Malmö, Norrköping, Stockholm, Storlien, Strömstad, Svinesund, Tärnaby, Haparanda, Helsingborg, Idre, Kare-suando, Karlskrona, Karlshamn, Nynäshamn, Umeå. Verket har även en Tullskola i Norrtälje.

(rättspsykiatri Stockholm,
Göteborg; rättsmedicin
Stockholm, Uppsala, Umeå,
Linköping, Lund, Göteborg;
rättskemi och rättsgenetik
Linköping)

- | | | |
|------------------|-------|---|
| - Kriminalvården | 8 000 | <u>Norrköping</u> samt
6 regionkontor (Stockholm,
Linköping, Malmö, Göteborg,
Härnösand, Örebro) och
Transporttjänsten (Göteborg).
Sammanlagt 57 anstalter, 28
häkten, 35 frivårdskontor. |
|------------------|-------|---|

Uo5 Internationell samverkan

Uo6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet²¹

- | | | |
|--------------------------------------|------|--|
| - Krisberedskapsmyndigheten | 195 | <u>Stockholm</u> och 2 enheter i
Sollefteå |
| - Totalförsvarets pliktverk | 369 | <u>Karlstad</u> med 5 regionkontor
(Karlstad, Kristianstad,
Göteborg, Stockholm, Östersund) |
| - Totalförsvarets forskningsinstitut | 1300 | <u>Stockholm</u> samt Tumba,
Linköping och Umeå |
| - Kustbevakningen | 632 | <u>Karlskrona</u> med
4 regionledningar (Karlskrona,
Härnösand, Nacka, Göteborg) ²² |
| - Statens räddningsverk | 880 | <u>Karlstad</u> samt enheter (Revinge,
Skövde, Rosersberg, Sandö) |

Uo7 Internationellt bistånd

- | | | |
|--------|-----|---|
| - SIDA | 868 | <u>Stockholm</u> samt Härnösand ²³ |
|--------|-----|---|

Uo8 Invandrare och flyktingar

²¹ Försvarshögskolan redovisas nedan i tabell 5.

²² Kustbevakningen har också flera kuststationer.

²³ Civil Society Center.

- Migrationsverket	3 300	<u>Norrköping</u> samt ledningar för verksamhets-områden i Göteborg, Malmö, Sundsvall, Solna, Norrköping) ²⁴
Uo9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg		
- Socialstyrelsen	525	<u>Stockholm</u> samt regionala tillsynsenheter (Stockholm, Göteborg, Jönköping, Malmö, Umeå, Örebro)
- Statens institutionsstyrelse	2 500	<u>Stockholm</u> samt ett femtiotal behandlingsinstitutioner på olika orter
Uo10 –Uo12 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp, vid ålderdom samt för familjer och barn		
- Försäkringskassan	16 000	<u>Stockholm</u> samt 21 länskontor ²⁵
- [Premiepensionsmyndigheten] ²⁶	235	<u>Stockholm</u> samt Söderhamn
Uo13 Arbetsmarknad		
- Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (Svenska ESF-rådet)	140	<u>Stockholm</u> och Falun ²⁷
Uo14 Arbetsliv		
- Arbetslivsinstitutet	400	<u>Stockholm</u> samt 6 basenheter (Stockholm, Göteborg, Norrköping, Östersund, Umeå, Malmö)
- Arbetsmiljöverket	820	<u>Solna</u> samt 10 distrikt inom avdelningen för inspektion (Stockholm, Göteborg, Linköping, Växjö, Malmö, Örebro, Falun,

²⁴ Migrationsverkets lokalkontor, utrednings- och mottagningsenheter finns på många orter i landet.

²⁵ Karlskrona, Falun, Visby, Gävle, Halmstad, Östersund, Jönköping, Kalmar, Växjö, Luleå, Malmö, Stockholm, Eskilstuna, Uppsala, Karlstad, Umeå, Sundsvall, Västerås, Göteborg, Örebro, Linköping.

²⁶ Premiepensionsmyndigheten har ett naturligt samband med Uo10–12 även om den formellt sett är en del av Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten. Eftersom administrationskostnaderna för premiepensionssystemet finansieras genom en avgift på de försäkrades premiepensionskapital, redovisas inte myndighetens förvaltningskostnader under utgiftstaket och därmed inte heller under Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten.

²⁷ ESF-rådet har även 20 regionkontor.

		Härnösand, Umeå, Luleå)
Uo15 – Uo16 Studiestöd samt Utbildning och universitetsforskning		
- Centrala studiestödsnämnden	1 000	<u>Sundsvall</u> samt 13 lokalkontor (Kiruna, Umeå, Sundsvall, Falun/Gävle, Stockholm, Visby, Eskilstuna, Örebro, Göteborg, Linköping, Uppsala, Kalmar, Lund)
- Statens skolverk	310	<u>Stockholm</u> samt 5 regionala enheter för utbildningsinspektion i Göteborg, Linköping, Lund, Stockholm, Umeå.
- Myndigheten för skolutveckling	100	<u>Stockholm</u> samt 4 enheter (Göteborg, Karlstad, Sundsvall, Växjö)
- Specialpedagogiska institutet	700	<u>Härnösand</u> samt en regional stödorganisation med 5 regionkontor (Umeå, Stockholm, Örebro, Gbg, Malmö)
- Specialskolemyndigheten	677	<u>Örebro</u> samt 6 specialskolor (Stockholm, Örebro, Vänersborg, Lund, Härnösand, Gnesta)
- Nationellt centrum för flexibelt lärande	117	<u>Hässleholm</u> samt Härnösand och Norrköping
Uo17 Kultur, medier, trossamfund och fritid		
- Språk- och folkminnesinstitutet	60	<u>Uppsala</u> med 3 dialekt- och ortnamnsarkiv (Lund, Göteborg, Umeå)
- Riksantikvarieämbetet	400	<u>Stockholm</u> med 6 enheter för arkeologiska undersökningar (Lund, Mölndal, Linköping, Stockholm, Örebro, Uppsala)

Uo18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande**byggande**

- Boverket	160	<u>Karlskrona</u> samt Umeå ²⁸
- Statens bostadskreditnämnd	13	<u>Karlskrona</u> samt Stockholm ²⁹

*Uo19 Regional utveckling***Uo20 Allmän miljö- och naturvård**

- Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut SMHI	575	<u>Norrköping</u> samt 4 produktionsenheter (Stockholm, Göteborg, Malmö, Sundsvall)
--	-----	---

*Uo21 Energi***Uo22 Kommunikationer**

- Vägverket	6 565	<u>Borlänge</u> med 7 regioner (Luleå, Härnösand, Solna, Göteborg, Eskilstuna, Jönköping, Kristianstad) ³⁰
- Banverket	6 400	<u>Borlänge</u> med resultatenheter i Borlänge, Nässjö, Ängelholm samt sex banregioner (Luleå, Borlänge, Malmö, Göteborg, Sundbyberg, Gävle)
- Luftfartsstyrelsen	240	<u>Norrköping</u> och Sollentuna (tillsyn) samt Göteborg (flygräddningstjänst)
- Luftfartsverket	3 693	<u>Norrköping</u> med division Stockholm samt division för samtliga statliga flygplatser utom Arlanda/Bromma) ³¹
- Sjöfartsverket	1 300	<u>Norrköping</u> med bl.a. 7 sjötrafikområden och 3 områden för sjöfartsinspektion (Stockholm, Malmö, Göteborg).

²⁸ Hållbarhetsrådet.

²⁹ Fr.o.m. 1 jan 2006 har Statens bostadsnämnd i Stockholm inordnats i Statens bostadskreditnämnd.

³⁰ Vägverket har också förarenheter över hela landet, som ansvarar för förarprov (kunskapsprov, körprov och yrkeskompetensprov) och utövar tillsyn över trafikskolor och trafikövningsplatser. Därutöver finns Trafikregistret i Örebro med lokalkontor i Arjeplog, Visby och Borlänge.

³¹ Division Flygplatsgruppen består av flygplatserna Göteborg-Landvetter, Jönköping, Kalmar, Karlstad, Kiruna, Luleå, Malmö-Sturup, Norrköping, Ronneby, Skellefteå, Sundsvall/Härnösand, Umeå, Visby, Ängelholm/Helsingborg, Örnsköldsvik och Östersund.

Uo23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande**näringar**

- Fiskeriverket	290	<u>Göteborg</u> samt 3 utredningskontor (Göteborg, Härnösand, Luleå) och flera laboratorier m.m. ³²
- Skogsstyrelsen	1 000	<u>Jönköping</u> samt 5 regioner med kanslikontor i Luleå, Söderhamn, Uppsala, Västervik och Borås samt ekonomi och löneredovisning i Sollefteå. 120 lokala kontor ³³

Uo24 Näringsliv

- Institutet för tillväxtpolitiska studier	70	<u>Östersund</u> samt Stockholm ³⁴
- Elsäkerhetsverket	44	<u>Stockholm</u> samt Skellefteå och Hässleholm
- Sveriges geologiska undersökning	291	<u>Uppsala</u> samt Lund, Gbg, Malå, Sthlm
- Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll Swedac	93	<u>Borås</u> samt Stockholm

Tabell 4 Myndigheter i myndighetskoncerner

Utgiftsområde (Uo) BP för 2006	Antal anställda ³⁵	Ort
- Myndighet		
<i>Uo1 Rikets styrelse</i>		
<i>Uo2 Samhällsekonomi och förvaltning</i>		
Uo3 Skatt, tull och exekution³⁶	10 435 ³⁷	<u>Solna</u> samt 5 regioner ³⁸
- Skatteverket (bl.a. chefsmyndighet för Kronofogdemyndigheterna)		

³² Havsfiskelaboratoriet i Lysekil och Karlskrona, kustlaboratoriet i Öregrund, lokalkontor Ringhals, fältstation Barsebäck, lokalkontor Simpevarp, sötvattenslaboratoriet Drottningholm och Örebro, fiskeriförsöksstationerna Älvkarleby och Kälarne.

³³ På Gotland finns en försöksverksamhet där länsstyrelsen fullgör Skogsstyrelsens uppgifter.

³⁴ Samt fem utlandskontor.

³⁵ Källa: Sveriges statskalender 2005. N.a. (not available) anges när uppgifter om antal årsarbetskrafter för respektive myndigheter inte varit tillgängliga.

³⁶ Den 1 juli 2006 avvecklades de tio regionala kronofogdemyndigheterna och en ny rikstäckande myndighet benämnd Kronofogdemyndigheten inrättades. Kronofogdemyndigheten är knuten till Skatteverket i strategiska frågor och för utnyttjande av gemensamt stöd för IT-verksamheten och administrativa stödfunktioner.

³⁷ Antal anställda 2005 enligt Verva (2006).

³⁸ Här finns dessutom lokala skattekontor. Skatteverket finns på 113 orter i landet.

- 10 kronofogdemyndigheterna med Skatteverket som chefsmyndighet	2 348 ³⁹	Regioner i Stockholm, Eskilstuna, Jönköping, Kalmar, Malmö, Göteborg, Karlstad, Gävle, Härnösand, Umeå ⁴⁰
Uo4 Rättsväsendet		
- hyresnämnder/arrendenämnder, (8 med Domstolsverket DV som central förvaltningsmyndighet)	Ingår i DV	Stockholm, Göteborg, Malmö, Linköping, Jönköping, Västerås, Sundsvall, Umeå
- tingsrätter (56), hovrätter (6) och högsta domstolen (samtliga med DV som central förvaltningsmyndighet)	Ingår i DV	tingsrätter: 62 orter; hovrätter: Stockholm, Jönköping, Göteborg, Malmö, Sundsvall, Umeå; Högsta domstolen: Stockholm
- länsrätter (23), kammarrätter (4) och Regeringsrätten (samtliga med DV som central förvaltningsmyndighet)	Ingår i DV	länsrätter: 20 i respektive län samt Göteborg, Vänersborg och Mariestad; kammarrätter: Stockholm, Göteborg, Sundsvall, Jönköping;
- Rättshjälpsmyndigheten (med DV som central förvaltningsmyndighet)	Ingår i DV	Regeringsrätten: Stockholm
- Domstolsverket (DV)	4 899 ⁴¹	<u>Sundsvall</u>
- Rikspolisstyrelsen (RPS) med de 21 länsvisa polismyndigheterna samt Säkerhetspolisen (SÄPO) och Statens Kriminaltekniska Laboratorium (SKL)	22 817 ⁴²	<u>Jönköping</u> RPS: Stockholm SÄPO: Stockholm SKL: Linköping
- Åklagarmyndigheten	1 100	Polismyndigheterna: länens residensstäder ⁴⁴ <u>Stockholm</u> med 4
- Ekobrottsmyndigheten	215 ⁴³	utvecklingscentra (Stockholm, Göteborg, Malmö, Umeå) och 43 åklagarkammare. <u>Stockholm</u> samt 3 avdelningar (Stockholm, Göteborg, Malmö) ⁴⁵

³⁹ Antal anställda 2005 enligt Verva (2006).

⁴⁰ Kronofogdemyndigheterna finns på sammanlagt 67 orter i landet.

⁴¹ Antal anställda 2005 enligt Verva (2006).

⁴² Antal anställda 2005 enligt Verva (2006).

⁴³ Antal anställda 2005 enligt Verva (2006).

⁴⁴ Karlskrona, Falun, Visby, Gävle, Halmstad, Östersund, Jönköping, Kalmar, Växjö, Luleå, Malmö, Stockholm, Eskilstuna, Uppsala, Karlstad, Umeå, Sundsvall, Västerås, Göteborg, Örebro, Linköping.

⁴⁵ Ekobrottsmyndigheten har också utredningskontor i Skövde, Borås, Halmstad, Kristianstad, Karlskrona och Visby.

Uo5 Internationell samverkan

Uo6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet

Uo7 Internationellt bistånd

Uo8 Invandrare och flyktingar

Uo9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg

Uo10 – Uo12 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp, vid ålderdom, för familjer och barn

Uo13 Arbetsmarknad

- Arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnderna 9 633⁴⁶ Stockholm och 20 länsarbetsnämnder⁴⁷ samt 325 arbetsförmedlingar

Uo14 Arbetsliv

Uo15 Studiestöd och Uo16 Utbildning och universitetsforskning

Uo17 Kultur, medier, trossamfund och fritid

- Riksarkivet med landsarkiven (7) 579⁴⁸ Riksarkivet: Stockholm
Landsarkiven: Uppsala, Vadstena, Göteborg, Härnösand, Lund, Visby, Östersund

Uo18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande

- Lantmäteriverket och 21 lantmäterimyndigheter 2 000 LMV: Gävle
Lantmäterimyndigheterna: residensstäderna

Uo19 Regional utveckling

Uo20 Allmän miljö- och naturvård

Uo21 Energi

Uo22 Kommunikationer

Uo23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar

Uo24 Näringsliv

⁴⁶ Antal anställda 2005 enligt Verva (2006).

⁴⁷ På Gotland ingår länsarbetsnämnden på försök i länsstyrelsen.

⁴⁸ Antal anställda 2005 enligt Verva (2006).

Tabell 5 Försvarsmakten, AP-fonderna, högskolan, de statliga muséerna och länsstyrelserna

Utgiftsområde (Uo) BP för 2006 - Myndighet	Antal anställda ⁴⁹	Ort
Uo6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet		
<u>Försvarsmakten</u>	19 310 ⁵⁰	Högkvarteret: Stockholm. Staber, förband och skolor på ett 20-tal orter
Ålderspensionssystemet utanför statsbudgeten		
<u>AP-fonderna</u>		
- Första AP-fonden	64	Stockholm
- Andra AP-fonden	45	Göteborg
- Tredje AP-fonden	45	Stockholm
- Fjärde AP-fonden	52	Stockholm
- Sjätte AP-fonden	27	Göteborg
- Sjunde AP-fonden	13	Stockholm
Uo16 Utbildning och universitetsforskning		
<u>Universitet och högskolor⁵¹</u>		
- Blekinge tekniska högskola	476	<u>Karlskrona</u> , Ronneby och Karlshamn
- Danshögskolan	45	Stockholm
- Dramatiska institutet	75	Stockholm
- Försvarshögskolan ⁵²	326	<u>Stockholm</u> samt institutioner i Karlstad och Östersund Göteborg
- Göteborgs universitet	5 100	<u>Falun och Borlänge</u> samt
- Högskolan Dalarna	635	Ludvika, Leksand, Filipstad och Sälen.
- Högskolan i Borås	570	Borås
- Högskolan i Gävle	750	<u>Gävle</u> samt verksamhet i Sandviken, Ockelbo, Hofors och Umeå.
- Högskolan i Halmstad	750	<u>Halmstad</u> och Varberg.

⁴⁹ Källa: Sveriges statskalender 2005. När uppgift saknas, anges n.a. (not available).

⁵⁰ Antal anställda 2005 (inkl. utlandsstyrkor) enligt Verva (2006).

⁵¹ Vidare finns Handelshögskolan i Stockholm (300 anställda), Chalmers tekniska högskola (2 300 anställda) och Högskolan i Jönköping (730 anställda). De två sistnämnda är stiftelser.

⁵² Försvarshögskolan redovisas här med övriga universitet och högskolor även om den ingår i Uo6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet.

- Högskolan i Kalmar	800	Kalmar
- Högskolan i Skövde	400	Skövde
- Högskolan Väst	480	Trollhättan och Uddevalla
- Högskolan i Kristianstad	530	Kristianstad
- Högskolan på Gotland	187	Visby
- Idrottshögskolan i Stockholm	95	Stockholm
- Karlstads universitet	1 100	Karlstad
- Karolinska institutet	3 500	<u>Solna</u> och Huddinge.
- Konstfack	190	Stockholm
- Kungl. konsthögskolan	55	Stockholm
- Kungl. musikhögskolan i Stockholm	400	Stockholm
- Kungl. tekniska högskolan	2 964	<u>Stockholm</u> samt Haninge, Södertälje och Huddinge.
- Linköpings universitet	3 650	<u>Linköping</u> och Norrköping
- Luleå tekniska universitet	1 529	<u>Luleå</u> samt Skellefteå, Kiruna, Piteå och Boden.
- Lunds universitet	6 500	<u>Lund</u> och Helsingborg
- Lärarhögskolan i Stockholm	610	<u>Stockholm</u>
- Malmö högskola	1 250	Malmö
- Mittuniversitetet	1 059	Härnösand, Sundsvall, Örnsköldsvik och Östersund
- Mälardalens högskola	950	Eskilstuna och Västerås
- Operahögskolan i Stockholm	19	Stockholm
- Stockholms universitet	4 200	Stockholm
- Sveriges lantbruksuniversitet	3 100	<u>Uppsala</u> samt Alnarp, Umeå och Skara. ⁵³
- Södertörns högskola	750	Huddinge
- Teaterhögskolan i Stockholm	27	Stockholm
- Umeå universitet	3 869	<u>Umeå</u> samt Kiruna, Lycksele, Skellefteå och Örnsköldsvik
- Uppsala universitet	5 700	Uppsala
- Växjö universitet	930	Växjö
- Örebro universitet	1 250	Örebro samt Grythyttan, Karlskoga och Kopparberg

⁵³ Sveriges lantbruksuniversitet redovisas här tillsammans med övriga universitet och högskolor även om det ingår i Uo23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar. Försöksverksamhet, forskning och utbildning bedrivs på ett trettiotal orter.

Uo17 Kultur, medier, trossamfund och fritidStatliga museer

- Arkitekturmuseet	37	Stockholm
- Livrustkammaren, Skoklosters slott och Hallwylska museet	55	Stockholm samt Håbo
- Moderna museet	78	Stockholm
- Nationalmuseum med Prins Eugens Valdemarsudde	160	Stockholm
- Naturhistoriska riksmuseet	243	Stockholm
- Riksställningar	59	Stockholm
- Statens försvarshistoriska museer	52	<u>Stockholm</u> och Linköping
- Statens historiska museer	61	<u>Stockholm</u> och Tumba
- Statens musiksamlingar	54	Stockholm
- Statens maritima museer	150	<u>Stockholm</u> och Karlskrona
- Statens museer för världskultur	150	<u>Göteborg</u> samt Stockholm
- Zornsamlingarna	10	Mora

Uo18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggandeLänsstyrelserna

- Länsstyrelsen i Stockholms län	409	Stockholm
- Länsstyrelsen i Uppsala län	153	Uppsala
- Länsstyrelsen i Södermanlands län	176	Nyköping
- Länsstyrelsen i Östergötlands län	246	Linköping
- Länsstyrelsen i Jönköpings län	240	Jönköping
- Länsstyrelsen i Kronobergs län	150	Växjö
- Länsstyrelsen i Kalmar län	223	Kalmar
- Länsstyrelsen i Gotlands län	225	Visby
- Länsstyrelsen i Blekinge län	156	Karlskrona
- Länsstyrelsen i Skåne län	394	Malmö och Kristianstad
- Länsstyrelsen i Hallands län	160	Halmstad
- Länsstyrelsen i Västra Götalands län	662	Göteborg, Vänersborg, Mariestad, Uddevalla, Skara, Borås, Hornborgasjön
- Länsstyrelsen i Värmlands län	200	Karlstad
- Länsstyrelsen i Örebro län	200	Örebro
- Länsstyrelsen i Västmanlands län	170	Västerås
- Länsstyrelsen i Dalarnas län	220	Falun
- Länsstyrelsen i Gävleborgs län	240	Gävle
- Länsstyrelsen i Västernorrlands län	250	Härnösand
- Länsstyrelsen i Jämtlands län	250	Östersund
- Länsstyrelsen i Västerbottens län	253	Umeå
- Länsstyrelsen i Norrbottens län	290	Luleå

Tabell 6 Överenskommelsen om myndighetsomflyttningar i samband med försvarsomställningen år 2004

Län	Berörda myndigheter	Tillskott årsarbetskrafter
Jämtlands län	Arbetsmarknadsverket, Arbetslivsinstitutet, ITPS, Folkhälsainstitutet, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, SIKA, Nutek	1 150
Gotlands län	Arbetslivsinstitutet, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, Riksantikvarieämbetet, Riksställningar, SIDA, CSN	450
Värmlands län	Arbetsmarknadsverket, Elsäkerhetsverket, Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingsarbete, Konsumentverket, Räddningsverket	550
Norrbottnens län	Arbetsmarknadsverket, Försäkringskassan, Kriminalvården	120

Källa: Statskontoret 2005:32.

Länsstyrelsens uppgifter

I denna bilaga beskrivs länsstyrelsernas uppdrag med utgångspunkt i länsstyrelseinstruktionen, budgetpropositionen, det årliga regleringsbrevet till länsstyrelserna samt broschyren "Länsstyrelserna. Vad vi gör och för vem", ett för länsstyrelserna gemensamt informationsmaterial riktat till allmänheten.

Vidare ges en översikt av länsstyrelsens tillsyn som avser såväl omfattningen av tillsynsuppgifterna som uppgifternas karaktär.

1. Länsstyrelsens uppdrag enligt instruktionen

Av förordning (2002:846) med länsstyrelseinstruktion framgår att karaktären hos länsstyrelsens uppdrag är mångfasetterad. Uppdragen formuleras i en skala från allmänt hållna (att länsstyrelsen skall ha uppgifter i fråga om) till mer specifika såsom:

- att stå för myndighetsutövning (pröva ärenden, meddela föreskrifter),
- att skapa och förmedla kunskap (följa upp, redovisa, informera, underrätta),
- att interagera med andra aktörer (samråda med, samordna),
- att driva frågor (verka för, främja).

I instruktionen anges dels uppgifter som är gemensamma för länsstyrelserna, dels särskilda uppgifter för vissa länsstyrelser.

Uppdrag för samtliga länsstyrelser

I den inledande paragrafen i länsstyrelseinstruktionen formuleras ett generellt uppdrag.

- I varje län finns en länsstyrelse som svarar för den statliga förvaltningen i länet, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsärenden.

Detta generella uppdrag preciseras i 2 och 39–40 §§ som att länsstyrelsen skall:

- verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn skall tas till regionala förhållanden och förutsättningar,
- utifrån ett statligt helhetsperspektiv samordna olika samhällsintressen inom myndighetens ansvarsområde,
- främja länets utveckling och noga följa länets tillstånd samt underrätta regeringen om vad som är särskilt viktigt för regeringen att få veta om länet och händelser som inträffat där,
- samråda med andra statliga myndigheter i och utanför länet i sådana frågor inom länsstyrelsens verksamhetsområde som påverkar eller har betydelse för den myndighetens verksamhet,
- informera, i den utsträckning det inte strider mot vad som är föreskrivet i en lag eller någon annan författning, motsvarande myndighet i angränsande nordiska länder i sådana frågor om samhällsplanering och regionala utvecklingsinsatser inom länsstyrelsens verksamhetsområde som kan antas ha betydelse för den myndighetens verksamhet.

Länsstyrelseinstruktionens 38 § riktar sig till andra myndigheter än länsstyrelserna:

- Innan en central myndighet meddelar ett beslut som är av väsentlig betydelse för ett län, skall myndigheten samråda med länsstyrelsen.

I instruktionen förtecknas ett antal sakområden där länsstyrelsen har uppgifter. Den mer utförliga regleringen av länsstyrelsens uppdrag återfinns då oftast i andra författningar. Antalet författningar som styr länsstyrelserna har uppskattats till över 500.

Av 3 och 4 §§ i instruktionen framgår att länsstyrelsen bl.a. har uppgifter som rör:

- naturvård och miljöskydd,
- social omvårdnad,
- kommunikationer,
- livsmedelskontroll, djurskydd och allmänna veterinära frågor,
- lantbruk,
- rennäring m.m. i förekommande fall,
- fiske,
- jämställdhet mellan kvinnor och män,
- kulturmiljö,
- regional utveckling,
- hållbar samhällsplanering och boende,
- civilt försvar, fredstida krishantering och räddningstjänst,
- de allmänna valen och valen till Sametinget enligt sametingslagen (1992:1433),
- tillsyn över att fastighetsinnehav avvecklas enligt 18 kap. 7 § ärvdabalken,
- distriktsveterinärorganisationen, tillsynen över denna och andra praktiserande veterinärers verksamheter samt ledning och samordning av åtgärder mot djursjukdomar.

På två sakområden – miljöpolitik och åtgärder i samband med höjd beredskap/fredstida krishantering – är länsstyrelseinstruktionen relativt utförlig.

På miljöområdet skall länsstyrelsen enligt 5 § verka för att de av riksdagen fastställda miljökvalitetsmålen uppnås och därvid svara för regionalt mål- och uppföljningsarbete. Enligt 24–28 §§ skall det vid varje länsstyrelse finnas en miljöprövningsdelegation. Delegationen skall:

- pröva ärenden om tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt vad som följer av 9 kap. 8 § miljöbalken,
- pröva ärenden enligt 24 kap. 3 och 5 §§ miljöbalken om återkallelse av tillstånd, omprövning av tillstånd samt ändring och upphävande av villkor eller andra bestämmelser om miljöfarlig verksamhet.

Vad gäller åtgärder vid fredstida krishantering och höjd beredskap anges länsstyrelsens uppdrag i 50–59 §§ i instruktionen som ett ansvar inom länet för åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

Länsstyrelsen är den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom ett län och skall samverka med Försvarsmakten för att åstadkomma en enhetlig inriktning och ledning av totalförsvarets olika delar och en ändamålsenlig användning av civila och militära resurser. Detta innebär att länsstyrelsen bl.a. skall:

- bevaka att risk- och beredskapshänsyn tas i samhällsplaneringen samt främja arbetet med kommunala risk- och sårbarhetsanalyser,
- verka för att beredskapsförberedelserna för den civila verksamhet som bedrivs i länet får en enhetlig inriktning och att nödvändig samverkan kommer till stånd,
- medverka i operativa studier som underlag för planläggningen inom det civila försvaret,
- samordna planeringen, inriktningen, genomförandet och uppföljningen av ledningsövningar när det gäller civilt försvar och fredstida krishantering,
- ge kommunerna och berörda myndigheter, organisationer, trossamfund och företag stöd och underlag för deras fredstida krishantering och beredskapsförberedelser,
- vid behov tillhandahålla Krisberedskapsmyndigheten områdesvisa lägesrapporteringar,
- följa upp kommunernas tillämpning av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, bland annat i samband med övningar,
- årligen till Krisberedskapsmyndigheten rapportera vilka beredskapsförberedelser som vidtagits av kommunerna i länet och samtidigt redovisa en bedömning av effekterna av de vidtagna förberedelserna.

I 53–58 §§ i instruktionen anges de uppgifter som länsstyrelsen skall fullgöra i situationer med höjd beredskap. I detta sammanhang finns en möjlighet för länsstyrelse att överlåta åt en kommunal verksamhet att i ett visst ärende eller i vissa ärenden på eget ansvar meddela beslut eller genomföra åtgärder som annars skulle ha ankommit på länsstyrelsen, om föreskrifter i lag inte hindrar det (58 §).

Särskilda uppdrag för vissa länsstyrelser

Rennäringsdelegationer

Enligt 17–21 §§ i länsstyrelseinstruktionen finns vid var och en av de tre länsstyrelserna i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län rennäringsdelegationer. Dessa skall avgöra frågor inom de av styrelsen fastställda ansvarsområdena.

Fjälldelegationen

Enligt 22–23 §§ finns Fjälldelegationen som är en gemensam delegation för fjällfrågor för länsstyrelserna i Dalarnas, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län. Denna är ett organ för samverkan i frågor som särskilt rör fjällområdet. Arbetsområdet skall vara fjällfrågor med inriktning mot en hållbar utveckling i landets fjällområden.

Vattenmyndigheter

Enligt 3 § har länsstyrelserna uppgifter i fråga om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön enligt 5 kap. 11 § första stycket miljöbalken och förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. Enligt 37 a § skall fem länsstyrelser vara vattenmyndighet för motsvarande fem vattendistrikt enligt 5 kap. 10 § första stycket miljöbalken:

- Bottenvikens vattendistrikt: länsstyrelsen i Norrbottens län
- Bottenhavets vattendistrikt: länsstyrelsen i Västernorrlands län
- Norra Östersjöns vattendistrikt: länsstyrelsen i Västmanland
- Södra Östersjöns vattendistrikt: länsstyrelsen i Kalmar län
- Västerhavets vattendistrikt: länsstyrelsen i Västra Götaland.

För varje vattenmyndighet skall det finnas en särskild vattendelegation med uppgift att fatta beslut inom vattenmyndighetens ansvarsområde.

Administration av EU:s lantbruksstöd

Enligt 3 § i instruktionen har länsstyrelsen uppgifter i fråga om lantbruk. För administrationen av EU:s lantbruksstöd har en ordning inrättats med sju regioner med en länsstyrelse inom respektive region som har ett särskilt samordningsansvar. Jordbruksverket är sammanhållande myndighet.

Kampsportsdelegationen

Enligt 3 § har länsstyrelsen bl.a. uppgifter i fråga om tillstånd att anordna kampsportsmatch samt tillsyn enligt lagen (2004:1006) om tillståndsplikt för vissa kampsportsmatcher. Dessa uppgifter har enligt 37 i § instruktionen lagts på länsstyrelsen i Örebro län.

EU:s strukturfondsprogram

Under den programperiod för EU:s strukturfonder som löpte t.o.m. 2006 hade länsstyrelserna i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands, Jönköpings, Örebro och Gävleborgs län olika uppgifter såsom att utgöra förvaltningsmyndighet och utbetalande myndighet i enlighet med förordningen (1999:1424) om förvaltning av EG:s strukturfonder. Detta reglerades i 29–37 §§ länsstyrelseinstruktionen i den lydelse som gällde vid årsskiftet 2006/07. Den nya strukturfondsadministration som beslutats för den kommande programperioden 2007–2013 betyder att länsstyrelsernas uppgifter i detta sammanhang successivt kommer att övertas av Nutek och Svenska ESF-rådet.

Vissa situationer där länsstyrelsens uppgift övertas av annat organ

I 6–7 §§ instruktionen anges vissa situationer där länsstyrelsens uppgift övertas, permanent eller under viss tid, av annat organ. Det handlar då om att:

- samverkansorgan i länen enligt lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen övertar vissa uppgifter som annars är länsstyrelsens,
- de regionala självstyrelseorganen i Skåne län och Västra Götalands län enligt lagen (1996:1414) om försöksverksamhet med

ändrad regional ansvarsfördelning under viss tid har övertagit ansvaret för vissa uppgifter som annars är länsstyrelsens.

Försöksverksamheten i Skåne och Västra Götalands län löper t.o.m. den 31 dec 2010.

Försöksverksamhet där länsstyrelse övertar uppgifter som annars ligger hos annan statlig myndighet

Enligt lagen (1997:1144) om försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län fullgör länsstyrelsen i detta län uppgifter som annars är länsarbetsnämndens respektive Skogsstyrelsens. Denna försöksverksamheten löper t.o.m. 31 dec 2010.¹

2. Resurser och uppdrag enligt budgetpropositionen och regleringsbrevet

Av budgetpropositionen för 2007 framgår att kostnaderna för verksamheten vid landets 21 länsstyrelser uppgick till 3 595 miljoner kronor år 2005. Personalkostnaderna utgjorde nära 65 procent av de samlade verksamhetskostnaderna. Dessa finansieras till ca 60 procent från det särskilda anslaget för länsstyrelsernas förvaltningskostnader. Dessutom finansieras verksamhetskostnaderna till ca 25 procent genom en bidragsfinansiering inom staten från andra utgiftsområden. De största bidragsgivarna är Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Krisberedskapsmyndigheten, Riksantikvarieämbetet, Räddningsverket och EU.

För 2007 tilldelades länsstyrelserna medel bl.a. inom statsbudgetens utgiftsområde 1 Rikets styrelse, politikområdet Regional samhällsorganisation.

¹ I promemorian *Den nya myndigheten för arbetsmarknadsfrågor – Arbetsförmedlingen* som remitterades av Näringsdepartementet i dec 2006 föreslår en arbetsgrupp att den del av försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län som avser länsarbetsnämndens uppgifter skall avbrytas den 1 januari 2008 i samband med att den nya myndigheten för arbetsmarknadsfrågor inrättas.

För länsstyrelserna gäller följande verksamhetsstruktur under 2007:

Verksamhetsområde	Verksamhetsgren
Kunskapsuppbyggnad, samordnings- och sektorsövergripande arbete	Utåtriktat sektorsövergripande arbete Regional utveckling Miljömålsarbete
Tillsyn och vägledning	Social tillsyn Miljötillsyn Djur- och livsmedelskontroll Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar, tillsyn över plan- och byggnadsväsendet samt övrig tillsyn
Ärendehandläggning	Omställning av energisystemet EU-stöd Trafikärenden samt övrig ärendehandläggning

Länsstyrelserna har uppdrag på ett flertal utgiftsområden. I regleringsbrevet för år 2007 till länsstyrelserna formuleras mål för länsstyrelserna inom 22 politikområden som sorterar under 13 utgiftsområden:

Utgiftsområde	Politikområde
Uo1 Rikets styrelse	Regional samhällsorganisation Minoritetspolitik
Uo6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet	Totalförsvar Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar
Uo9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	Folkhälsa Handikappolitik Äldrepolitik Socialtjänstpolitik
Uo 13 Arbetsmarknad Uo14 Arbetsliv	Integrationspolitik Jämställdhetspolitik
Uo17 Kultur, medier, trossamfund och fritid Uo18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	Kulturpolitik Bostadspolitik
Uo19 Regional utveckling Uo20 Allmän miljö- och naturvård Uo21 Energi	Regional utvecklingspolitik Miljöpolitik Energipolitik

Uo22 Kommunikationer	Transportpolitik IT, elektronisk kommunikation och post
Uo23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar	Livsmedelspolitik Landsbygdspolitik Djurpolitik Samepolitik
Uo24 Näringsliv	Näringslivspolitik

3. Länsstyrelsebroschyren

I en informationsskrift riktad till allmänheten *Länsstyrelserna. Vad vi gör och för vem* skildras länsstyrelsens verksamheter under följande huvudrubriker:

- Trygg i trafiken.
- Bra mat i öppna landskap och stöd till jordbruket.
- Välmående djur.
- Miljö och natur.
- Bra bostäder i bra miljö.
- Jakt och fiske.
- Bevara kulturarvet.
- Social omvårdnad.
- Nätverk för alla.
- Skapa tillväxt.

Därtill beskrivs mer översiktligt verksamheter avseende säkerhet och krishantering, ett jämställt samhälle, ordning och reda vid valen m.fl. myndighetsuppgifter.

Som framgår av nedanstående tablå, kan länsstyrelsens funktion i de olika verksamheterna vara att svara för tillsyn, att pröva ansökningar om tillstånd och/eller att fatta beslut om ekonomiska bidrag:

Verksamhet	Myndighets funktion	Uppgift
Trygg i trafiken	Tillsyn	Yrkesmässig trafik.
	Tillstånd	Körkortstillstånd, taxilegitimation, tillstånd att vara handledare för någon som övningskör, tillstånd till att bedriva yrkesmässig trafik.
	Bidrag	–

Bra mat i öppna landskap och stöd till jordbruket	Tillsyn	Livsmedslagens efterlevnad, kommunernas verksamhet enligt livsmedels- och djurskyddslagen
	Tillstånd	Tillstånd att dika eller göra andra större förändringar i landskapet
	Bidrag	Arealersättning, miljöstöd, djurstöd, investeringsbidrag, startbidrag för nya jordbruk, projektstöd.
Välmående djur	Tillsyn	En rad lagar som rör djurhälsa såsom djurskyddslagen, epizootilagen, zoonoslagen och lagen om provtagning av djur, seminverksamhet och övriga tillsynsuppgifter enligt lagen om kontroll av husdjur, djursjukhus, djurkliniker och övriga praktiserande veterinärers verksamhet, livsmedslagens tillämpning.
	Tillstånd	Förprovning av byggnation av vissa djurstallar, tillstånd att utfodra grisar och fjäderfä med animaliskt avfall, tillstånd att utfodra vilt med animaliskt avfall, tillstånd till undantag från förbudet att gräva ner döda djurkroppar, tillstånd att bedriva handel med djur, tillstånd att preparera djur.
	Bidrag	–
Miljö och natur	Tillsyn	Större miljöstörande verksamheter, kemikaliehantering, dammar och annan vattenreglering, skyddade naturområden.
	Tillstånd	Miljöfarlig verksamhet, hantering av farligt avfall, försäljning av farliga kemikalier, brytning av berg, grus och torv, dispens att bygga inom strandskyddat område, samråd om ingrepp och verksamheter i naturen, tillstånd till dikning.
	Bidrag	Kalkning av sjöar och vattendrag.
Bra bostäder i bra miljö	Tillsyn	Vissa frågor enligt plan- och bygglagen.
	Tillstånd	–
	Bidrag	Bygga och bo, radonsanering, uppvärmning med solenergi, byte från direktverkande el till annan energikälla.

Jakt och fiske	Tillsyn	Jakt (övergripande), vilthägn.
	Tillstånd	Älgjakt (registrering av område, licens), skyddsjakt (t.ex. rivning av bäverdammar), vilthägn och viltvårdsområde (bildande, ändring), utsättningsstillstånd för fisk och kräftor, odlingstillstånd för fisk och kräftor, tillstånd att använda vissa yrkesmässiga fiskeredskap, tillstånd att vid biologiska undersökningar använda förbjudna fiskemetoder eller fånga fredade arter, förordnande att vara fisktillsynsman.
	Bidrag	Åtgärder för att förebygga skada av vilt som inte får jagas.
Bevara kulturarvet	Tillsyn	Att kulturminneslagen efterlevs.
	Tillstånd	Tillstånd till ändringar av sådant som skyddas av kulturminneslagen.
	Bidrag	Bidrag till fornlämningar, bebyggelse och kulturlandskap.
Social omvårdnad	Tillsyn	Privata vårdhem, behandlingshem, äldreboende, vissa frågor enligt alkohollagen, sanktionsavgifter när kommun eller landsting inte fullgjort vissa skyldigheter enligt LSS eller Sol.
	Tillstånd	Tillstånd att starta privata vårdhem, behandlingshem, äldreboende eller liknande, äktenskapsdispens för den som vill gifta sig och ännu inte fyllt 18 år.
	Bidrag	Statsbidrag för personligt ombud, statsbidrag ungdoms- och missbrukarvård.
Nätverk för alla	Tillsyn	–
	Tillstånd	–
	Bidrag	Bidrag till kommuner för utbyggnad av bredband, regionala investeringar i länets transportsystem enligt länstransportplanen (vissa län).

Skapa tillväxt	Tillsyn	–
	Tillstånd	–
	Bidrag	Företagsstöd till att stärka företagens konkurrenskraft, ge ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning, medel till projekt inom det regionala tillväxtarbetet (vissa län), EU-stöd till näringsliv, myndigheter, och organisationer som i projektverksamhet kan bidra till ökad sysselsättning och ökat nyföretagande (vissa län), stöd till kommersiell service i glesbygd.
Övrigt	Tillsyn	Övervakningskameror, stiftelser.
	Tillstånd	Bevakningsföretag, bingo och andra spel., tillstånd att strö ut aska efter avliden.
	Bidrag	–

Länsstyrelsens olika verksamheter varierar påtagligt när det gäller typ och kombination av myndighetsfunktion. När det gäller t.ex. verksamheterna ”Bra mat i öppna landskap och stöd till jordbruket”, ”Miljö och natur”, ”Jakt och fiske”, ”Bevara kulturarvet” och ”Social omvårdnad” avser länsstyrelsens uppdrag såväl tillsyn och tillstånd som bidrag. När det gäller ”Trygg i trafiken” och ”Välmående djur” svarar länsstyrelsen för tillsyn och tillståndsgivning till skillnad från verksamheterna ”Nätverk för alla” och ”Skapa tillväxt”, där det inte ingår vare sig tillsyn eller tillståndsgivning.

Samtidigt kan konstateras att länsstyrelsens ansvar för respektive funktion avser ett stort antal olika verksamheter:

Typ av myndighetsfunktion	Verksamhet
Länsstyrelsen utövar tillsyn	Trygg i trafiken Bra mat i öppna landskap och stöd till jordbruket Välmående djur Miljö och natur Bra bostäder i bra miljö Jakt och fiske Bevara kulturarvet Social omvårdnad (Vissa län) Rennäring och fjällförvaltning

Länsstyrelsen ger tillstånd	Trygg i trafiken Bra mat i öppna landskap och stöd till jordbruket Välmående djur Miljö och natur Jakt och fiske Bevara kulturarvet Social omvårdnad (Vissa län) Rennäring och fjällförvaltning
Länsstyrelsen beviljar bidrag	Bra mat i öppna landskap och stöd till jordbruket Miljö och natur Bra bostäder i bra miljö Jakt och fiske Bevara kulturarvet Social omvårdnad Nätverk för alla Skapa tillväxt

4. Länsstyrelsens tillsynsuppgifter

I detta avsnitt beskrivs först omfattningen av tillsynsuppgifterna och därefter karaktären av respektive uppgift.

Tillsynens omfattning

Länsstyrelsens uppgifter inom verksamhetsområdet Tillsyn och vägledning består av:

- operativ tillsyn över kommuner och landsting samt privaträttsliga subjekt,
- tillsynsvägledning gentemot kommuner och landsting samt rådgivning och information till allmänhet.

Som framgick ovan är verksamhetsområdet indelat i fyra verksamhetsgrenar:

- social tillsyn,
- miljötillsyn,
- djur- och livsmedelstillsyn/kontroll,
- skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar, tillsyn över plan- och byggnadsväsendet samt övrig tillsyn.

Länsstyrelsen ansvarar för tillsyn över ca 824 000 objekt. För verksamhetsområdet Tillsyn och vägledning använde länsstyrelserna under år 2004 motsvarande ca 550 miljoner kronor, vilket utgör 16 procent av de totala verksamhetskostnaderna². I de flesta län utgörs de största kostnaderna inom verksamhetsområdet för Tillsyn och vägledning av miljötillsyn. I storstadslänen utgör dock den sociala tillsynen en större andel av verksamhetsområdets kostnader. Årsarbetskrafter och kostnader för de olika verksamhetsgrenarna inom tillsynsområdet fördelade sig enligt nedanstående tabell.³

Verksamhetsgren	åa	Kostnader inkl. overhead (tkr)
Social tillsyn	158	141 754
Miljötillsyn	304	279 239
Djur- och livsmedelstillsyn/kontroll	54	47 878
Övrig tillsyn	109	82 903
Totalt	625	551 774

Verksamhetsgrenen social tillsyn

Socialtjänst

Inom social omvårdnad har länsstyrelsen huvuduppgiften att fungera som tillsynsmyndighet över socialtjänsten – äldreomsorg, handikappomsorg samt individ- och familjeomsorg – i länet.⁴ Länsstyrelsens uppgift innebär att genom tillsyn följa hur socialnämnderna i kommunerna tillämpar och respekterar lagstiftningen inom området. Tillsynen utgörs både av planerad verksamhetstillsyn och tillsyn i enskilda ärenden, ofta föranledda av klagomål. På samma sätt som länsstyrelsen genomför övergripande tillsyn av kommunerna, görs tillsyn av privat verksamhet.

I länsstyrelsens tillsynsuppdrag ingår också främjandeuppgifter och tillsynsvägledning, som bland annat består i att:

- informera och ge råd till allmänheten i frågor som rör socialtjänsten,
- biträda socialnämnderna med råd i deras verksamhet,

² Därtill kommer de kontrollinsatser som länsstyrelsen gör i samband med administrationen av jordbruksstöden.

³ Finansdepartementet (2005) *Sammanställning av länsstyrelsernas årsredovisningar 2004*.

⁴ Länsstyrelsens uppdrag som tillsynsmyndighet inom socialtjänsten regleras i 13 kap. 2–4 §§ socialtjänstlagen (SoL) och i 26 § lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

- främja samverkan på socialtjänstens område mellan kommunerna och andra samhällsorgan.

Alkohol- och tobakstillsyn

Enligt alkohollagen utövar länsstyrelsen tillsyn över kommunernas tillståndsgivning vad gäller alkoholtillstånd. Länsstyrelsen har också ett tillsynsvägledande uppdrag som handlar om att ge kommunerna råd och stöd i deras tillsynsverksamhet.

Länsstyrelsen har även tillsynsvägledande uppgifter enligt tobakslagen (1993:58). Länsstyrelsen skall ge kommunerna stöd och råd i deras tillsyn av tobakslagen.

Verksamhetsgrenen miljötillsyn

Plan- och byggfrågor

Länsstyrelsen har enligt plan- och bygglagen (1987:10) tillsyn över länets kommuner i den fysiska planeringen. Det handlar dels om att tillse kommunernas handläggning av plan- och byggärenden, dels om att tillse den byggtillsyn som kommunerna själva bedriver. Normalt sker detta genom rådgivning. En enskild kan anmäla till länsstyrelsen om han/hon anser att en kommun inte skött sina uppgifter enligt plan- och bygglagen. De flesta beslut enligt plan- och bygglagen som fattas av de kommunala byggnadsnämnderna får överklagas hos länsstyrelsen.

Naturvård och miljöskydd

Skyddade områden: Länsstyrelsen tillser bl.a. naturreservat och naturminnen som beslutats av länsstyrelsen, nationalparker, strandskyddsområden och sådana djur- och växtskyddsområden som länsstyrelsen meddelat föreskrifter om.

Vattenverksamhet och täkter: Länsstyrelsen tillser såväl tillståndspliktiga som icke-tillståndspliktiga vattenverksamheter och vattentäkter, med undantag för sådana täkter för vilka en kommunal nämnd föreskrivit om tillståndsplikt. (Dessa tillses av kommunen.)

Miljöfarlig verksamhet och förorenade områden: Länsstyrelsen svarar för operativ tillsyn över större miljöfarliga anläggningar som har beteckningen A eller B i bilagan till förordningen (1998:899)

om miljöfarlig verksamhet. Länsstyrelsen har dock i många fall delegerat tillsynen över flera av de miljöfarliga objekten till de kommuner där verksamheten bedrivs. Länsstyrelsen bedriver också tillsyn över förorenade områden där det finns en ansvarig för föroreningen, t.ex. områden knutna till pågående miljöfarliga verksamheter.

Tillsynsvägledning inom naturvård och miljöskydd: Länsstyrelsen arbetar med rådgivning, samordning och uppföljning/utvärdering av kommunernas tillsynsverksamhet inom hälsoskyddsområdet, men också med samverkan med dessa och andra organ/myndigheter när det gäller projekt, utbildningar och övervakning av tillståndet i luften, vattnet och marken.

Kulturmiljö

Länsstyrelsen har tillsyn över kulturminnesvården i länet enligt lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. samt miljöbalken. Uppdraget innefattar bl.a. tillsyn över byggnader, parker, kyrkor, fornlämningar, monument, statyer, gravplatser, etc.

Areella näringar

Lantbruk: Länsstyrelsens tillsyn inom lantbruksområdet avser bekämpning av flyghavre⁵ och potatiskräfta⁶.

Fiske: Kustbevakningen är ansvarig myndighet i Sverige för kontrollen och tillsyn av fisket. Länsstyrelsen ansvarar bl.a. för att förordna fisketillsynsmän vars främsta uppgift är att kontrollera det kustnära fisket samt fisket i inlandsvatten. Tillsynen riktar sig mot såväl yrkesmässigt fiske som fritidsfiske. En fisketillsynsman har bl.a. befogenhet att undersöka fisk, fiskeredskap och fiskefartyg.

Rennäring: Länsstyrelsen ansvarar för tillsyn över rennäring.

⁵ Flyghavren är ett vårgroende ettårigt gräs med många olägenheter. Det trivs på kalkhaltig jord liksom på mulljord.

⁶ Potatiskräfta orsakas av en parasit som lever inne i potatisplantans celler och förstör potatisknölarna.

Verksamhetsgrenen Djur- och Livsmedelstillsyn/kontroll

Länsstyrelsens tillsynsuppgifter utförs av länsveterinären. Länsveterinären har ett brett ansvarsområde som innefattar djurskydd, livsmedelshygien, smittsamma djursjukdomar och veterinär verksamhet. Vid sidan om tillsynsansvaret har länsveterinären en samordnande och stödjande funktion gentemot kommuner, veterinärer och företag.

Livsmedelskontroll

Länsstyrelsen har inga operativa tillsynsuppgifter inom livsmedelsområdet utan skall fungera som ett stödjande och rådgivande organ gentemot de kommunala nämnder som utövar offentlig kontroll på lokal nivå. Häri ligger att länsstyrelsen bör medverka till branschvisa genomgångar av kontrollobjekt och delta i organiserandet av projektinriktad kontroll. Därutöver har länsstyrelsen att pröva överklagade beslut fattade av kommunal nämnd.

Djurskyddskontroll och allmänna veterinära frågor

Länsstyrelsen har tillsyn över djurskyddslagen (1988:534) i länet. Den huvudsakliga uppgiften består i att samordna djurskyddstillsynen och att lämna stöd och anvisningar åt kommunerna i tillsynsarbetet. I samarbete med kommunernas djurskyddsinspektörer drivs också riktad kontrollverksamhet av djurskyddet. Samverkan sker även med Djurskyddsmyndigheten i tillsynsarbetet. Länsveterinären svarar också för tillsyn över veterinärer. Länsstyrelsen är även överklagandeinstans för kommunala djurskyddsbeslut.

Verksamhetsgrenen övrig tillsyn

Tillsyn över yrkesmässig trafik

Yrkesmässig trafik (bl.a. godstrafik, linjetrafik, taxitrafik) får bara bedrivas av den som har trafiktillstånd. Länsstyrelsen prövar ansökningar om trafiktillstånd. Länsstyrelsen kontrollerar att till-

ståndshavare bedriver sin verksamhet enligt gällande bestämmelser.⁷

Skydd och beredskap mot olyckor

Skydd mot olyckor: Inom länet utövar länsstyrelsen tillsynen över kommunernas verksamhet enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och den kommunala räddningstjänsten. Tillsynen över kommunerna omfattar bl.a. tillsynsbesök hos kommunerna och granskning av de handlingsprogram som kommuner skall anta för sin räddningstjänst.

Åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor: Verksamheter som lagrar vissa mängder av särskilt farliga kemikalier (t.ex. mycket giftiga, explosiva och miljöfarliga kemikalier) omfattas av den s.k. sevesolagstiftningen, dvs. lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet enligt sevesolagen.⁸

Stiftelser

Enligt den juridiska definitionen är en stiftelse en självständig förmögenhet som varaktigt förvaltas för ett bestämt ändamål. En förvaltare eller en styrelse måste ha åtagit sig att ha hand om förvaltningen av förmögenheten. Stiftelsen bildas genom ett förordnande som kan vara ett testamente, ett gåvobrev eller annan handling.

Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet och har till uppgift att granska och registrera stiftelser i länet. Stiftelselagen (1994:1220) som har gällt sedan den 1 januari 1996 ger möjligheter till insyn och tillsyn. Den föreskriver också att stiftelser under vissa förutsättningar måste registrera sig. Med utgångspunkt från stiftelsens årsredovisning kontrollerar länsstyrelsen bl.a. att stiftelsen placerat tillgångarna på ett godtagbart sätt, att den uppfyllt sitt ändamål och att föreskrifterna i stiftelseförordnandet följts.

⁷ Länsstyrelsens tillsynsuppgifter regleras i yrkestrafiklagen (1998:490).

⁸ Länsstyrelsen samverkar med Arbetsmiljöverket samt kommunernas räddningstjänster och miljökontor vid tillsyn av sevesoanläggningar. Tillsyn enligt sevesolagen skall samordnas med miljöbalkstillsyn.

Kameraövervakning

Enligt lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning utövar länsstyrelsen tillsyn över kameraövervakning av platser dit allmänheten har tillträde. Vid tillsynen kontrolleras kamerornas upptagningsområde och funktionssätt, bevarat bild- eller ljudmaterial och upplysning om kameraövervakningen.

Bevakningsföretag

För att få driva bevakningsverksamhet i företagsform måste man ha tillstånd (auktorisering) av länsstyrelsen. Tillsynen över bevakningsföretag utövas av den länsstyrelse i vars län företagets ledning har sitt säte. Vid tillsynen kontrolleras att villkoren för auktorisering fortfarande uppfylls. Företagets anläggningar, lokaler och utrustning inspekteras på plats. Även personaldokument och avtal kan kontrolleras. Personalen kontrolleras genom stickprov på fältet.

Bingo och lotterier

Länsstyrelsen ger enligt lotterilagen (1994:1000) tillstånd till bingo och i vissa fall till lotterier som skall bedrivas i flera kommuner inom länet. Länsstyrelsen har också tillsyn över dessa spel.

Jakt och viltvård

För att kontrollera att bestämmelserna om jakt efterlevs förordnar länsstyrelsen en jakttillsynsman.

Kampsport

Länsstyrelsen i Örebro län är nationell tillsynsmyndighet för matcher i kampsport, vilket betyder att länsstyrelsen skall kontrollera att kampsportsmatcher anordnas i enlighet med de tillstånd och villkor som har meddelats.

Kommunernas tillsynsuppgifter

I denna bilaga beskrivs kommunernas nuvarande ansvar för tillsyn. Underlag har hämtats från Tillsynsutredningens slutbetänkande¹, men bilagan bygger också på andra dokument och sekretariatets samtal med företrädare för ansvariga centrala myndigheter. Statistiska uppgifter är – om annat inte anges – hämtade ur Tillsynsutredningens betänkanden.²

Bilagan beskriver i stora drag de sektorslagar som styr kommunernas tillsyn. Redovisningen bygger i stora delar på den mall som användes i Tillsynsutredningens slutbetänkande. Den innehåller uppgifter om bakgrund och motiv till det kommunala uppdraget och om den organisation och de resurser som kommunerna disponerar för detta. I bilagan redovisas också uppgifter om hur tillsynen finansieras.

Inom respektive tillsynsområde diskuteras även kopplingar till andra kommunala tillsynsområden (mellan vilka en samordnad tillsyn är möjlig) samt till kommunala verksamheter i övrigt. Inom varje tillsynsområde ges också korta sammanfattningar av några utredningar som behandlat det kommunala tillsynsansvaret och av aktuella utvärderingar som har gjorts av den kommunala tillsynen inom området. Sammanfattningarna skall dock inte uppfattas som en fullständig litteraturinventering.

Bilagan innehåller, utöver den sektorsvisa redovisningen av tillsynsuppdrag, även en tabell som beskriver tillsynsuppgifter som kan överföras mellan staten och en enskild kommun.

¹ SOU 2004:100 *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*, s. 107 ff.

² SOU 2002:14 *Tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag*; SOU 2004:100 *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*.

1. Folkhälsa

Alkohollagen (1994:1738)

Kommunens tillsynsuppgifter:

Kommunen skall enligt alkohollagen tillsammans med polismyndigheten utöva den omedelbara tillsynen över servering av spritdrycker, vin och starköl. Kommunen och polismyndigheten utövar också tillsyn över servering av och detaljhandel med öl klass II.

Tillsynen över serveringsställen innebär bl.a. att granska hur verksamheten bedrivs med avseende på ordning och nykterhet och att servering inte sker till underåriga eller märkbart påverkade personer samt att det finns lagad mat. Tillsyn görs också över vilka alkoholdrycker som serveras, om servering sker till allmänhet eller slutet sällskap och om serveringstider följs. Kommuner kontrollerar också marknadsföring på serveringsställena eller i omedelbar anslutning till dessa, t.ex. reklam i fönster, på markiser etc. När det gäller detaljhandel med öl så kontrollerar kommunen bl.a. att handlaren tillhandahåller matvaror, har ett egenkontrollprogram och att försäljning av öl inte sker till berusade eller underåriga personer.

Bakgrund och motiv till det kommunala uppdraget:

Alkohollagens ikraftträdande den 1 januari 1995 innebar att kommunerna gavs huvudansvaret för den direkta tillsynen över servering av alkoholdrycker och detaljhandel med öl klass II. Ansvaret för att utreda och besluta om serveringstillstånd fördes också över från länsstyrelserna till kommunerna. Motivet till förändringen var bl.a. att antalet serveringsställen ökat så kraftigt att det i praktiken blivit omöjligt för länsstyrelserna att upprätthålla en regelbunden inspektionsverksamhet av betydelse.³

Det kommunala uppdragets omfattning:

Enligt uppgifter från Statens folkhälsoinstitut (FHI) fanns år 2005 12 300 stadigvarande serveringstillstånd. Hos dessa gjordes 14 300 tillsynsbesök. Det fattades 246 beslut om varning och 374 beslut om återkallelse av tillstånd.⁴ 1994 redovisade FHI 8 600 detaljhandelsställen med öl vid vilka det gjordes 4 200 tillsynsbesök.

³ Regeringens proposition (1994/95:89) *Förslag till alkohollag*.

⁴ Observera att i antalet återkallelser finns även medräknat återkallelse på grund av att tillståndet ej längre utnyttjas.

Kommunernas resurser för tillsyn:

Okända.⁵

Finansiering av tillsyn:

Kommunen får ta ut avgift för tillsyn av den som har serveringstillstånd och av den som bedriver anmälningspliktig servering av eller detaljhandel med öl. Kommunen får även ta ut avgift för tillståndsprövningen enligt grunder som beslutas av kommunfullmäktige.

Prövning av tillstånd för verksamhet:

Kommunen tar emot anmälningar om detaljhandel med öl och servering av öl. Kommunen meddelar också tillstånd för servering av spritdrycker, vin och starköl för serveringsställen inom kommunen.

Kopplingar till övrig kommunal tillsynsverksamhet:

Vid tillsyn av serveringsställen görs i vissa fall kommunal kontroll både utifrån livsmedels-, tobaks- och alkohollagstiftning, liksom utifrån brandsäkerhet.

Kopplingar till övrig kommunal verksamhet:

Ett motiv till att kommunerna gavs huvudansvaret för den direkta restaurangkontrollen, var att denna uppgift ansågs naturligt knyta an till socialtjänstens uppsökande och förebyggande verksamhet.⁶ Det förekommer i viss utsträckning även att kommunala drogsamordnare eller personer från socialtjänsten medverkar vid tillsynsbesök och provköp av öl (det senare för att testa 18-års gränsen).⁷

Central myndighet:

Statens folkhälsoinstitut utövar central tillsyn över efterlevnaden av alkohollagen och kan meddela allmänna råd till vägledning för tillämpningen av lagen.

Länsstyrelsens uppgifter:

Länsstyrelsens roll på serveringsområdet är dels att övervaka och stödja kommunernas verksamhet, dels att på det regionala planet följa upp alkoholhanteringen och den verksamhet som bedrivs med stöd av alkohollagen. Länsstyrelsen har möjlighet att utföra direkttillsyn, t.ex. göra punktinsatser på serveringsställen för att följa upp kommunernas tillståndsgivning och tillsyn.

⁵ Alkoholinförelutredningen redovisar i sitt slutbetänkande *Gränslös utmaning – alkoholpolitik i en ny tid* (SOU 2005:25), s. 296, en uppgift om en halv årsarbetskraft per 100 tillsynsobjekt som medelvärde för landet.

⁶ Socialutskottets betänkande 1994/95:SoU9 *Förslag till alkohollag*.

⁷ Folkhälsoinstitutet *Länsrapport 2003*.

Utredningar och uppföljningar av det kommunala tillsynsuppdraget:

I socialutskottets betänkande 1994/95:SoU09 efterlystes en utvärdering inom två år av de nya bestämmelserna om kommunalt ansvar för tillsyn över servering av alkohol. En sådan utvärdering presenterades i Alkoholinspektionens skrift *Kommunaliseringen av serveringsärenden 1995–1997*. Där konstateras bl.a. att kommunaliseringen i huvudsak fungerat bra men att fler kommuner bör utnyttja möjligheten till samarbete. Detta gäller särskilt små kommuner med få ärenden.

Enligt FHI:s Länsrapport år 2003 rapporterade länsstyrelserna till FHI brister hos kommunerna i framförallt utövandet och uppföljningen av tillsynen. I länsrapport 2004 har länsstyrelserna redogjort för vad de ansåg vara de mest allvarliga bristerna i kommunernas arbete enligt alkohollagen. Flest brister var det i tillämpning av förvaltningslagen (fyra länsstyrelser). Därefter kom att näringspolitiska hänsyn fick företräde framför alkoholpolitiska i kommunala beslut (tre länsstyrelser). Det rapporterades även om brister i tillämpningen av alkohollagen vid prövning av ansökan om tillstånd samt vid genomförandet av tillsynsbesök (två av vardera bristerna).

Tobakslagen (1993:581)*Kommunens tillsynsuppgifter:*

Den kommunala tillsynen enligt tobakslagen omfattar dels tillsyn över den som bedriver handel med tobaksvaror (huvudsakligen kontroll av att återförsäljare inte säljer tobak till underåriga), dels tillsyn över miljöer och lokaler där helt eller delvis rökförbud råder och som Statens folkhälsoinstitut har det centrala tillsynsansvaret för. Det innebär bl.a. att kommuner skall tillse rökförbud i lokaler för barnomsorg, skolverksamhet och skolgårdar, lokaler som är avsedda för hälso- och sjukvård, färdmedel i inrikes kollektivtrafik, restauranger och andra serveringsställen samt hotell och vandrarhem.

Bakgrund och motiv till det kommunala uppdraget:

Sedan tobakslagen kom till svarar kommunerna för den omedelbara tillsynen när det gäller bestämmelserna om rökfria miljöer (förutom arbetsplatser). År 1997 när åldersgräns för köp av tobaksvaror infördes fick kommunerna även ansvar för tillsyn över detaljhandel med tobak. Motiveringen var att kommunerna redan hade ansvaret för rökfria miljöer. Det gjordes också en koppling till det

kommunala ansvaret för livsmedelstillsyn, eftersom tobak i många fall säljs på samma ställen som livsmedel. Det nya tillsynsansvaret skulle då kunna integreras i den redan befintliga verksamheten.⁸ År 2005 tillkom tillsyn över butikers marknadsföring av tobak. Det ansågs mest ändamålsenligt att ge kommunerna det samlade tillsynsansvaret över de lokala försäljningsställena för tobak.⁹

Det kommunala uppdragets omfattning:

Enligt länsstyrelsernas rapporter till Statens folkhälsoinstitut fanns det år 2005 13 400 försäljningsställena för tobak. Kommunerna gjorde 5 300 tillsynsbesök vid försäljningsställena. Med anledning av det år 2005 införda rökförbudet i serveringslokaler genomfördes under detta år även 3 000 besök i serveringslokaler med serveringstillstånd och 1 400 besök i lokaler utan sådant tillstånd.

Kommunernas resurser för tillsyn:

Okända.

Finansiering av tillsyn:

Kommunen får ta ut avgift för sin tillsyn av den som bedriver anmälningspliktig näringsverksamhet med tobaksvaror. Däremot kan kommunen inte ta ut avgift för den tillsyn som syftar till att begränsa rökning i vissa lokaler.

Prövning av tillstånd för verksamhet:

Kommunen tar emot anmälningar om försäljning av tobaksvaror.

Kopplingar till övrig kommunal tillsynsverksamhet:

Det är vanligt att tobakstillsynen samordnas med livsmedelskontroll vid tillsyn av livsmedelsbutiker som säljer tobak. Statens folkhälsoinstitut uppmanar också kommuner att samordna tillsyn över försäljning av öl klass II hos detaljhandlare med tobakstillsyn.

Kopplingar till övrig kommunal verksamhet:

Viss koppling till socialtjänst och kommuners folkhälsoarbete.

Central myndighet:

Statens folkhälsoinstitut har den centrala tillsynen över de bestämmelser som gäller handeln med tobak, samt över begränsningen av rökning i de lokaler där kommuner utövar den omedelbara tillsynen. Konsumentverket är ansvarig myndighet för tobakslagens bestämmelser om marknadsföring.

⁸ Regeringens proposition (1995/96:228) *Åldersgräns vid tobaksköp.*

⁹ Regeringens proposition (2004/05:118) *Tobakskontroll - genomförande av WHO:s ramkonvention om tobakskontroll m.m.*

Länsstyrelser och regionala myndigheter:

Länsstyrelsen skall svara för den regionala tillsynen beträffande de delar av tobakslagen där kommunerna har den omedelbara tillsynen. Detta innebär att följa upp och utvärdera kommunernas verksamhet och biträda dem med information, råd och utbildning. Länsstyrelsen skall också främja samarbete mellan tillsynsmyndigheterna samt mellan tillsynsmyndigheter och andra. Länsstyrelsen har vidare motsvarande befogenheter som de kommunala tillsynsorganen och kan utföra omedelbar tillsyn på exempelvis ett försäljningsställe.

Utredningar och uppföljningar av det kommunala tillsynsuppdraget:

Den dåvarande centrala tillsynsmyndigheten på området, Socialstyrelsen, lät år 1998 genomföra en studie av hur tillsynen fungerade. Resultaten visade att tillsynen skedde med mycket varierande intensitet på såväl läns- som kommunnivå. Inom kommunerna fanns stora variationer med avseende på hur tillsynen praktiskt genomfördes.¹⁰

Enligt de rapporter Statens folkhälsoinstitut tar in varje år från samtliga kommuner och länsstyrelser och redovisar i länsrapporten har 63 procent av kommunerna under år 2005 besökt försäljningsställen i informations- och/eller kontrollsyfte, när det gäller tobakslagens bestämmelser om åldersgräns vid tobaksförsäljning. Sammanlagt besökte kommunerna ca 5 300 försäljningsställen (40 procent). Motsvarande siffror för år 2004 var att 71 procent av kommunerna besökte försäljningsställen och antalet besökta försäljningsställen var då 6 500. Antalet tillsynsbesök minskade således mellan år 2004 och 2005.

2. Djurskydd

Djurskyddslagen (1988:534)

Kommunens tillsynsuppgifter:

Kontroll av djurhållning. Djurskyddskontrollen består bl.a. av inspektioner av djurhållningen hos lantbruksföretagare, zoobutiker, slakterier och andra som håller djur för livsmedelsproduktion inklusive transport av djur. Kontroller görs också av hållande av sällskapsdjur, såväl i människors hem (efter anmälningar) som vid

¹⁰ Rapport återgiven i Regeringens proposition (2001/02:64) *Vissa tobaksfrågor*, s. 46 .

hundkennlar, kattpensionat etc. I den operativa myndighetens uppgifter ingår även vid behov omhändertagande av djur.

Bakgrund och motiv till det kommunala uppdraget:

Kommuner har haft ansvar för djurskyddstillsyn sedan lagen (1944:219) om djurskydd trädde i kraft 1 januari 1945. Motiven till det kommunala ansvaret handlade bl.a. om effektivitet – genom kommunerna kunde inspektionen ha en närvaro i varje särskild ort. Djurskyddstillsynen ansågs av lagstiftaren också knyta an till den kommunala hälsovårdsnämndens övriga uppgifter. I förarbeten sägs att: ”Hälsovårdsnämndens verksamhet omfattar redan nu flera uppgifter som röra djurs behandling, även om bestämmelserna härom huvudsakligen tillkommit av sanitära skäl.”¹¹

Det kommunala ansvaret har bibehållits i den nuvarande djurskyddslagen som antogs av riksdagen våren 1988 och trädde i kraft den 1 juli samma år. I förarbeten till lagen konstateras att den kommunala djurskyddstillsynen varit föremål för omfattande kritik, men det ansågs att djurskyddet var en naturlig del av en miljö- och hälsoskyddsmyndighets uppgifter.¹²

Det kommunala uppdragets omfattning:

88 739 objekt enligt kommunernas tillsynsrapportering till Djurskyddsmyndigheten år 2005.

Kommunens resurser för tillsyn:

Enligt kommunernas tillsynsrapportering till Djurskyddsmyndigheten år 2005 uppgick antalet årsarbetskrafter till 173, fördelat på 512 anställda.

Finansiering av tillsyn:

Kommunen har rätt att ta ut avgifter för sin verksamhet. Kostnadsäckningen uppgår emellertid inte till mer än omkring 20 procent.¹³

Prövning av tillstånd för verksamhet:

Kommuner meddelar tillstånd för viss djurhållning i större skala, bl.a. sällskapsdjur, hästar och pälsdjur. Djurskyddsmyndigheten har i föreskrifter definierat vad som är ”större skala”.

Kopplingar till annan kommunal tillsynsverksamhet:

Starka kopplingar till miljöbalkstillsyn och livsmedelskontroll.

¹¹ Kungl. Maj:ts proposition (1994:43) med förslag till lag om djurskydd m.m.

¹² Regeringens proposition (1987/88:93) Djurskyddslag m.m.

¹³ I SOU 2000:108 Ett förbättrat djurskydd, s. 27 anges kostnadsäckningen vara 17 procent.

Kopplingar till annan kommunal verksamhet:

Svaga kopplingar till bygglovsärenden som gäller bygge av anläggning för djurhållning, t.ex. stall.

Central myndighet:

Djurskyddsmyndigheten utövar ingen operativ kontroll, utan skall istället samordna övriga kontrollmyndigheter och ge stöd, råd och vägledning till dem.

Länsstyrelser och regionala myndigheter:

Länsstyrelsernas huvudsakliga uppgifter består i att samordna kommunerna och ge stöd, råd och vägledning till dem. Länsstyrelsen svarar emellertid också för den operativa kontrollen av de objekt som eventuellt flyttats till länsstyrelse från kommuner enligt djurskyddslagen. Länsstyrelsen är också överklagandeinstans för beslut fattade av länets kommuner i djurskyddsfrågor.

Utredningar och uppföljningar av det kommunala tillsynsuppdraget:

Statliga utredningar och granskningar har under lång tid påtalat olika allvarliga brister i djurskyddstillsynen. Kritik framförs bl.a. i Riksdagens revisorers rapport (1993/94.5) *Tillsyn av djurskydd*, i betänkande från Utredningen om djurskyddstillsynen *Offentlig Djurskyddstillsyn* (SOU 1996:13), i betänkande från Utredningen om hur djurskyddet skall vara organiserat *Ett förbättrat djurskydd* (SOU 2000:108) samt i Riksrevisionens rapport (2003:1), *Hur effektiv är djurskyddstillsynen?*

Även Europeiska kommissionens kontor för livsmedels- och veterinärfrågor har riktat kritik mot den svenska djurskyddstillsynen. I en rapport, DG(SANCO)/9210/2003, av den 13 april 2004 menar kommissionen att djurskyddet prioriteras olika i olika län, olika kommuner och av olika besiktningsveterinärer. Djurskyddsmyndighetens möjlighet att föreskriva om hur djurskyddskontrollen skall utövas ansågs av kommissionen kunna förbättra samordningen och likriktningen av djurskyddskontrollen.

3. Livsmedel

Livsmedelslagen (2006:804)

Kommunens tillsynsuppgifter:

Kommunerna ansvarar för att kontrollera livsmedelssäkerhet vid drygt 50 000 livsmedelsanläggningar, allt från små kiosker till stora livsmedelsindustrier. Huvuddelen av kommunernas kontroller

består av inspektion av livsmedelslokaler, t.ex. restauranger och butiker där de hygieniska förhållandena m.m. undersöks.

Bakgrund och motiv till det kommunala uppdraget:

Livsmedelsnämnder blev obligatoriska den 22 juli 1917, då SFS 1917:483 trädde i kraft. Enligt denna skall det i varje kommun finnas en livsmedelsnämnd som skall sköta den offentliga regleringen av livsmedelsförbrukningen och ha tillsyn över den allmänna hushållningen med livsmedel. Kommunerna bibehöll ett omfattande tillsynsansvar när den tidigare livsmedelslagen¹⁴ trädde i kraft i början av 1970-talet. Den 1 januari 1990 ändrades emellertid livsmedelslagen för att göra det möjligt för Statens livsmedelsverk som central myndighet att spela en större roll och i högre grad styra livsmedelskontrollen med föreskrifter för inspektionsverksamheten. En långtgående decentralisering skulle enligt jordbruksutskottets mening ”kunna äventyra en i hela landet likartad offentlig livsmedelstillsyn”.¹⁵ Samtidigt betonade utskottet vikten av att kommunernas kompetens på området upprätthålls.

I förarbeten till den nya livsmedelslagen argumenteras för att bibehålla nuvarande uppgiftsfördelning, bl.a. eftersom det ”...faller sig naturligt att bygga vidare på den organisation och den kunskap om de centrala, regionala och lokala förhållandena som finns hos kontrollmyndigheterna”.¹⁶

Det kommunala uppdragets omfattning:

Kommuner ansvarar för kontroll av drygt 54 000 objekt.¹⁷ Vid dessa objekt gjordes under år 2005 drygt 22 000 inspektioner. Besöksfrekvensen minskade något år 2005 jämfört med föregående år.

Kommunens resurser för tillsyn:

Under 2005 var antalet årsarbetskrafter 397 inspektörer.

Finansiering av tillsyn:

Kommunen får ta ut avgifter för kontroll. Avgifterna fastställs av Livsmedelsverket.

¹⁴ Livsmedelslag (1971:511).

¹⁵ Jordbruksutskottets betänkande 1988/89 JoU14 om ändring i livsmedelslagen m.m., s. 28.

¹⁶ Regeringens proposition (2005/06:128) Anpassningar till nya EG-bestämmelser om livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd m.m., s.128.

¹⁷ Livsmedelsverkets rapport 11/ 2006 Rapportering av livsmedelstillsynen 2005.

Prövning av tillstånd för verksamhet:

Kommuner tar emot anmälningar för registrering av sådan verksamhet som ej bearbetar, behandlar eller bereder livsmedel. En restaurang eller en livsmedelsbutik (där livsmedel bearbetas, behandlas eller bereds) måste däremot ha tillstånd av kommunal nämnd.

Kopplingar till annan kommunal tillsynsverksamhet:

Kopplingar till tillsynen inom miljö- och hälsoskydd samt djurskydd. Livsmedelstillsyn samordnas i vissa fall även med tobakstillsyn (tillsyn över livsmedelshandlare som säljer tobak) och med bl.a. alkoholtillsyn vid tillsyn av restauranger med serveringstillstånd.

Kopplingar till annan kommunal verksamhet:

Vissa kopplingar till kommunens folkhälsoarbete. I många fall samarbetas det även mellan livsmedelsinspektörer och bygglovshandläggare (t.ex. i ventilationsfrågor) inför nya anläggningar som skall godkännas.

Central myndighet:

Utöver att bedriva viss operativ tillsyn över större objekt (Livsmedelsverket kontrollerar omkring 600 större anläggningar, t.ex. slakterier) skall Livsmedelsverket också samordna kommuners och länsstyrelsernas kontroll och ge vägledning. Livsmedelsverket får också meddela föreskrifter om hur kommuners kontroll skall bedrivas.

Länsstyrelsernas uppgifter:

På livsmedelsområdet har länsstyrelserna inte några operativa tillsynsuppgifter. Deras roll är istället av rådgivande och uppföljande natur.

Utredningar och uppföljningar av det kommunala tillsynsansvaret:

I propositionen *Förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn* (prop. 2004/05:72) presenteras en genomgång av ett flertal av de utredningar som gjorts på området under senare år. Där konstateras följande: ”Såväl livsmedelstillsynen som djurskyddstillsynen har varit föremål för ett flertal utredningar och granskningar under senare år. Utredningarna och granskningarna har avgett betänkanden och rapporter i vilka det konstateras att den kommunala tillsynens kvalitet, liksom dess omfattning, kraftigt varierar i landet och att den i många fall uppvisar stora brister.”¹⁸ Några av utredning-

¹⁸ Regeringens proposition (2004/05:72) *Förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn*, s. 16.

arna har också föreslagit en avkommunalisering av tillsynsverksamheten. Det är t.ex. slutsatsen i en rapport från Livsmedelsverket år 2000 (rapport nr 9) där det föreslås att tillsynen bör förstatligas.

Livsmedelsverket gör årliga sammanställningar av livsmedelstillsynen i landet. I rapporten över livsmedelstillsynen år 2005 konstaterar verket att variationerna mellan tillsynsmyndigheterna fortfarande är "orimligt stora" och att det är stora skillnader mellan hur kommunerna sköter sin tillsyn.¹⁹

4. Miljöskydd

Miljöbalken (1998:808)

Kommunens tillsynsuppgifter:

Kommuner skall enligt miljöbalken (MB) sköta tillsyn över avfallshandtering (15 kap.), handtering av kemiska produkter (14 kap.) och miljö- och hälsoskydd (9 kap.) med undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd. Av 9 kap MB följer att kommunen har särskilda befogenheter också inom smittskyddet. Tillsynsuppgifterna kan mycket grovt beskrivas enligt följande:

9 kap: Kommuner har det obligatoriska ansvaret för tillsyn av anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet (C-verksamhet).²⁰ Vad som är C-verksamhet framgår av en bilaga till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Uppräkningen i bilagan innehåller så vitt skilda verksamheter som fiskodlingar, biltvättar, civila skjutbanor, växthus och mejerier. Tillsyn med avseende på hälsoskydd är också ett brett område som kan innefatta allt från hållande av orm i detaljplanerat område till för höga volymer på konserter eller fukt i bostäder. Mycket av den tillsyn som bedrivs utgår från rena klagomålsärenden. Ofta handlar det om upplevda störningar i form av buller, dålig lukt lösspringande katter, skadedjursangrepp, misstanke om dricksvattenförorening och liknande.

14 kap: De kommunala tillsynsnämnderna och Kemikalieinspektionen (KemI) har ett parallellt ansvar för operativ tillsyn över tillverkare och importörer av kemiska produkter. I praktiken har det emellertid uppstått en arbetsfördelning när det gäller operativ tillsyn av kemiska produkter. KemI arbetar främst med tillverkare och

¹⁹ Livsmedelsverkets rapport 11/2006 *Rapportering av livsmedelstillsynen 2005*.

²⁰ Kommuner får också sköta tillsyn av A- och B-verksamhet om de gjort framställan och fått den godkänd av länsstyrelse.

importörer. Kommunerna arbetar främst i detaljistledet, eftersom KemI bedömer att det är svårt för kommuner att upprätthålla nödvändig kompetens för tillsyn över tillverkare och importörer.²¹ Vid tillsynen över detaljister kontrollerar de kommunala inspektörerna kemikalier bl.a. med avseende på om barnskyddande förslutning finns, om märkningen är korrekt och hur produkterna förvaras.

15 kap: Kommunen kontrollerar bl.a. hantering av och transport av farligt avfall (t.ex. spilloljor, oljefilter, lösningsmedelsrester, kylarvätskor, batterier och lysrör) vid företag. Tillsynen kan också avse märkning, insamling och transport av miljöfarliga batterier, nedskräpning och dumpning samt stationer för avfallsinsamling.

Bakgrund och motiv till det kommunala uppdraget:

Tillsyn som avser hälsoskydd har varit kommunal mycket länge. Då kommuner infördes i Sverige år 1863 fördes sockennämndens tillsyn över den allmänna hälsovården över till kommunalnämnderna på landsbygden. I städerna fanns i regel sundhetsnämnder som fick ta hand om dessa frågor.

Enligt 1874 års hälsovårdsstadga (SFS 1874:68) som trädde i kraft den 1 januari 1875 skulle hälsovården i städer skötas av särskilt inrättade hälsovårdsnämnder.

Vad gäller avfall så har tillsynsansvaret varit kommunalt ända sedan renhållningslagen tillkom på 1950-talet. I början av 1970-talet infördes den första kemikalielagstiftningen och kommunerna fick då tillsynsansvar även enligt denna. Ifråga om miljöfarlig verksamhet så föreslog redan miljöskyddsutredningen (SOU 1978:80) att tillsynen över verksamheter som inte fordrade tillstånd av dåvarande Koncessionsnämnden skulle bli kommunal och att kommunerna på sikt borde överta all tillsyn enligt miljöskyddslagen. Istället infördes en frivillig möjlighet att överta tillsyn från länsstyrelserna 1981. År 1989 blev kommunerna obligatoriskt tillsynsansvariga för tillsyn över alla verksamheter som inte fordrade tillstånd enligt miljöskyddslagen.

I förarbeten till miljöbalken bedömer regeringen att tillsynen i större utsträckning än vad som förekommit tidigare bör utövas av kommunen. Regeringen pekar både på kopplingar till annan kommunal verksamhet och behovet av lokala bedömningar: "Det är rimligt att kommunens ansvar för miljön i den egna kommunen omfattar även rätten och skyldigheten att utöva tillsyn. En stor del

²¹ Riksrevisionen 2006:4, *Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter*, s. 44 ff.

av tillsynen enligt balken skall därför anförtros kommunerna. Kommunens tillsynsansvar bör fullgöras av en kommunal nämnd som säkerställer att lämplig avvägning sker och att miljöintressen ges hög prioritet.”²²

Det kommunala uppdragets omfattning:

Drygt en miljon tillsynsobjekt (uppskattning av Naturvårdsverket).

Kommunernas resurser för tillsyn:

Cirka 2 000 anställda i kommunal tillsyn enligt MB.

Finansiering av tillsyn:

Kommunen har rätt att ta ut avgifter för tillsyn och prövning av tillstånd. Finansieringsgraden med avgifter är dock låg. All tillsyn är inte möjlig att debitera avgifter för. Enligt en enkätundersökning som Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) genomförde år 2004 – där 110 av 290 kommuner svarade – ligger kostnadstäckningen för miljöskydd runt cirka 50 procent, medan kostnadstäckningen för hälsoskydd är betydligt lägre.

Prövning av tillstånd för verksamhet:

Kommuner handlägger anmälningar om miljöfarlig verksamhet (C-verksamhet) och prövar tillstånd för enskilda avloppsanläggningar. Tillstånd krävs alltid för avlopp till vilka vattentoaletter skall anslutas. Övriga avloppsanläggningar skall anmälas till den kommunala nämnden, men kommunen får föreskriva om att tillstånd skall krävas även i dessa fall. Samma sak gäller för värmepumpar som är anmälningspliktiga, men där kommunen får fatta beslut om att tillstånd skall krävas.

Kopplingar till övrig kommunal tillsynsverksamhet:

Starka kopplingar till djurskydds- och livsmedelstillsyn. Kopplingar mellan kommunens tillsyn enligt tobakslagen och miljöbalkens hälsoskyddsregler.

Kopplingar till övrig kommunal verksamhet:

Kopplingar mellan tillsynen och kommunens övriga arbete på miljöområdet, bl.a. med att upprätta och driva lokala miljömål. Miljökunskaper från tillsynen används också i den fysiska planeringen. Kopplingar även till räddningstjänsten där t.ex. den kunskap om kemikaliehantering i kommunen som tillsynen enligt MB ger är värdefull för planering av räddningsinsatser och för att undvika

²² Regeringens proposition (1997/98:45) *Miljöbalk*, s. 490.

utsläpp i samband med dessa. Det finns också kopplingar mellan miljötillsynen och kommunens väghållaransvar eftersom gator och vägar per definition är miljöfarlig verksamhet.

Central myndighet:

Ett flertal centrala myndigheter har tillsyns- och/eller tillsynsvägledande uppgifter på miljöbalkens område. Naturvårdsverket har till uppdrag att samordna all central och regional tillsynsvägledning enligt miljöbalken.²³

Länsstyrelser och regionala myndigheter:

Miljöbalken ger länsstyrelsen en tydlig roll som tillsynsvägledande myndighet på regional nivå, som syftar till enhetlig praxis i länet. Länsstyrelsen ansvarar också för egen operativ tillsyn. Det mest omfattande uppdraget mätt i antalet objekt rör vattenverksamheter. Andra tillsynsansvar avser sådan tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet som länsstyrelsen inte överlätit till kommunerna samt tillsyn inom skyddade områden.

Utredningar och uppföljningar av det kommunala tillsynsuppdraget:

Utredningen om kommunernas arbete för en god livsmiljö (KLIV) förordade 1993 dagens kommunala huvudmannskap. KLIV bedömde att inspektörerna, som verkar enligt miljö- och hälsoskyddslagen och lagen om kemiska produkter, normalt hade tillräcklig kompetens för en effektiv tillsyn.²⁴ Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) har genom forskaren Mikael Johannesson gjort en studie av den kommunala miljötillsynen. Författaren konstaterar att det finns stora problem med tillsynens nuvarande organisation och menar att det är "rimligt att ifrågasätta organisationen av den lokala miljötillsynen".²⁵ Han konstaterar emellertid också att en stor omorganisation är kostsam och kan leda till övergångsproblem. Enligt författaren saknas ett självklart alternativt sätt att organisera den lokala miljötillsynen och han förordar därför en förutsättningslös utredning i frågan.²⁶

I en utredning om tillsyn över miljöfarlig verksamhet från 2000 skriver Naturvårdsverket att "... många faktorer talar för en lokalt förankrad operativ tillsyn inom miljö- och hälsoskydd, kemikalie-, livsmedels- och djurskyddsområdet". Samtidigt menar Naturvårdsverket att dessa områden bör utvärderas i ett enda sammanhang

²³ 3 § i Förordning (2001:1096) med instruktion för Naturvårdsverket.

²⁴ SOU 1993:19, *Kommunerna och miljöarbetet*, s. 169.

²⁵ Ds 2000:67 *Att granska sig själv – en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen*, s. 20.

²⁶ Ds 2000:67 *Att granska sig själv – en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen*.

och att det först därefter är möjligt "...att bedöma om det finns anledning att diskutera frågan om annat (statligt) huvudmannaskap och dess följder för tillsynsorganisationen".²⁷

5. Lotterier

Lotterilag (1994:1000)

Kommunens tillsynsuppgifter:

Kommunens tillsynsuppgifter gäller lotterier som anordnas av en sammanslutning som är verksam huvudsakligen inom den egna kommunen.

Bakgrund och motiv till det kommunala uppdraget:

Kommuner fick överta tillståndsgivning – och därmed även tillsyn – över lokala lotterier 1989 efter en ändring²⁸ i den förra lotterilagen.²⁹ Motivet var kommunernas förtroenhet med det lokala föreningslivet.³⁰ Kommunens handläggare kunde också förutsättas ha lättare att skaffa sig kännedom om de spellokaler som finns inom kommunen jämfört med en regionalt eller centralt placerad handläggare.

Det kommunala uppdragets omfattning:

Okänd.

Kommunens resurser för tillsyn:

Okända.

Finansiering av tillsyn:

Kommunen får ta ut avgifter för tillstånd, registrering och tillsyn.

Prövning av tillstånd för verksamhet:

Kommunen prövar tillstånd för och registrering av lotterier anordnade av sammanslutning som är verksam huvudsakligen inom endast en kommun.

Kopplingar till annan kommunal tillsynsverksamhet:

Mycket svaga eller obefintliga.

²⁷ Naturvårdsverket (2000) *Kommunernas organisation för tillsyn över miljöfarlig verksamhet*, s. 7.

²⁸ Lag (1988:839) om ändring i lotterilagen.

²⁹ Lotterilag (1982:1011).

³⁰ Regeringens proposition (1987/88:141) om ändring i lotterilagen (1982:1011), m. m. s. 23.

Kopplingar till annan kommunal verksamhet:

Koppling till stöd till föreningsliv.

Central myndighet:

Lotteriinspektionen är central tillstånds- och tillsynsenhet.

Länsstyrelser och regionala myndigheter:

Länsstyrelsen är regional tillstånds- och tillsynsmyndighet.

Utredningar och utvärderingar av det kommunala tillsynsansvaret:

–

6. Plan- och byggnadsväsende

Plan- och bygglag (1987:10) PBL

Kommunens tillsynsuppgifter:

Kommunen skall enligt PBL ha "inseende" (motsvarar i vissa avseenden tillsyn) över byggnadsväsendet i kommunen. Kommunen utövar tillsyn över bygglov (i princip tillsyn över att exteriören konstrueras enligt bygglovsbeslut). Vid mer omfattande byggnationer sker byggsamråd vid vilket kommunen och byggherren upprättar en kontrollplan. Kommunen skall sedan utöva tillsyn över att bygget sker i enlighet med kontrollplanen och de tekniska egenskapskrav som skall vara uppfyllda.

Bakgrund och motiv till det kommunala uppdraget:

Redan i 1874 års byggnadsstadga för rikets städer (SFS 1874:25) föreskrivs att en särskild byggnadsnämnd skall ha överinseende över stadens byggande.

Det kommunala uppdragets omfattning:

Okänt.

Kommunernas resurser för tillsyn:

Okända.

Finansiering av tillsyn:

Byggnadsnämnden får ta ut en avgift som motsvarar kommunens genomsnittliga kostnad för åtgärder i ärenden om lov och förhandsbesked eller som följer av en byggnadsanmälan eller rivningsanmälan. Byggnadsnämnden får även ta ut avgift i andra ärenden som föranleder bl.a. ritningsgranskning, besiktning eller andra tids- eller

kostnadskrävande åtgärder. Avgifterna tas ut av sökanden och får tas ut i förskott.

Prövning av tillstånd för verksamhet:

Kommunen prövar bygg- och rivningslov.

Kopplingar till övrig kommunal tillsynsverksamhet:

Svaga.

Kopplingar till övrig kommunal verksamhet:

Starka kopplingar till kommunens övriga skyldigheter för att planlägga användningen av mark och vatten.

Central myndighet:

Boverket har den allmänna uppsikten över plan- och byggnadsväsendet i riket. Boverket har dock inga utpekade tillsynsuppgifter.

Länsstyrelsens uppgifter:

Länsstyrelsen har tillsyn över plan- och byggnadsväsendet i länet och skall samverka med kommunerna i deras planläggning.

Utredningar och uppföljningar av det kommunala tillsynsuppdraget:

PBL-kommittén skriver i sitt slutbetänkande att de kommunala byggnadsnämndernas tillsyn har varit otillräcklig.³¹ Kommittén menar att det är en utbredd uppfattning att byggnadsnämnderna utövar alltför lite tillsyn, vilket kan bero såväl på bristande resurser och intresse som otillräcklig kompetens. Vad gäller huvudmannaskapet utgår kommittén ifrån att byggnadsnämnden även fortsättningsvis skall utöva samhällets primära tillsyn över byggandet. PBL-kommittén anser dock att byggnadsnämnderna måste få bättre resurser och kompetens för en utökad tillsyn.³² Byggnadskommisionen konstaterade i sitt betänkande *Skärpning, Gubbar!* att minskade resurser hos byggnadsnämnder har lett till en situation där kommunerna i många fall har släppt all tillsyn.³³ Kommissionen hänvisar till undersökningar från Boverket som i flera olika sammanhang påpekat att systemet för tillsyn och kontroll enligt PBL inte säkerställer att byggnader uppfyller samhällets krav.

³¹ SOU 2005:77 *Får jag lov? Om planering och byggande*, s. 589 ff.

³² SOU 2005:77 *Får jag lov? Om planering och byggande* s. 600 ff.

³³ SOU 2002:115 *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn*, s. 172.

7. Räddningstjänst

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor LSO

Kommunens tillsynsuppgifter:

Kommunen skall utöva tillsyn över LSO och de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Den kommunala tillsynen kan delas in i två kategorier: tillsyn över brandskydd och tillsyn över farlig verksamhet. Tillsyn över brandskydd innebär bl.a. kontroll i publika lokaler inom kommunen av att ägaren har utrustning för släckning av brand och har vidtagit åtgärder för att förebygga brand. Tillsyn över farlig verksamhet innebär kontroll av en grupp anläggningar där verksamheten är av sådan art att en eventuell olycka kan orsaka allvarliga skador på människor eller miljön. Kommunen granskar att verksamhetsutövaren har beredskap för att förhindra olyckor.

Bakgrund och motiv till det kommunala uppdraget:

I slutbetänkandet från Räddningstjänstlagutredningen – som föregick LSO – förs en diskussion om principiella synpunkter på tillsynsansvaret inom räddningstjänstområdet. Utredningen hänvisar till de principer som varit styrande inom räddningstjänstlagen (RäL) och som diskuteras i dess förarbeten (se prop. 1985/86:170, s. 59). På lokal nivå innebar principerna att den eller de kommunala nämnder som skall svara för räddningstjänstverksamheten i kommunerna, också bör ha till uppgift att kontrollera att enskilda vidtar åtgärder för att förebygga bränder och för att hindra eller begränsa brandskador. Räddningstjänstlagutredningen menade att samma principer för uppgiftsfördelning borde gälla i LSO, som hade varit styrande i RäL.³⁴

Det kommunala uppdragets omfattning:

Vid utgången av 2005 hade länsstyrelserna beslutat om att cirka 580 anläggningar skall klassas som sådan farlig verksamhet som kommunerna skall tillse. Antalet publika lokaler som lämnat skriftlig redogörelse för brandskydd – och som därmed skall bli föremål för tillsyn – uppskattas av Räddningsverket till cirka 50 000 stycken.

Kommunens resurser för tillsyn:

År 2003 uppskattade Räddningsverket antalet personår till 250 stycken. Någon senare beräkning har inte gjorts.

³⁴ SOU 2002:10 *Reformerad räddningstjänstlagstiftning*, s. 193 f.

Finansiering av tillsyn:

Kommunen får ta ut avgift för tillsyn över brandskydd.

Prövning av tillstånd för verksamhet:

Kommunen prövar inga tillstånd enligt LSO.

Kopplingar till övrig kommunal tillsynsverksamhet:

Samordning med kommunens tillsynsuppgifter enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor. Det förekommer samordning med kommunens tillsynsuppgifter enligt miljöbalken vid tillsyn av t.ex. farlig verksamhet.

Kopplingar till annan kommunal verksamhet:

Koppling framförallt till den operativa räddningstjänsten (som utför tillsynen enligt LSO). Koppling finns också till kommunens uppgifter inom miljö- och hälsoskydd samt plan- och byggverksamhet.

Central myndighet:

Räddningsverket.

Länsstyrelsens uppgifter:

Inom länet utövar länsstyrelsen tillsynen över efterlevnaden av LSO och kommunernas verksamhet.

Utredningar och uppföljningar av det kommunala tillsynsuppdraget:

Räddningsverket publicerar varje år en sammanställning över tillämpning av LSO i landets kommuner. I årsrapporten över LSO 2005 menar Räddningsverket att kommunernas tillsynsnivå i huvudsak har varit rimlig.

Lag (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor LBE*Kommunens tillsynsuppgifter:*

Tillsyn över hantering av brandfarliga varor (explosiva varor tillses av polismyndighet). Kommunen tillser olika objekt där hantering av brandfarliga varor kan förekomma, t.ex. industrier, vårdanläggningar, skolor och bensinstationer.

Bakgrund och motiv till det kommunala uppdraget:

Tillsynsansvaret har legat på kommunerna sedan lagens tillkomst.

Det kommunala uppdragets omfattning:

I rapportering till Räddningsverket har 210 räddningstjänstkommuner redovisat att de under år 2004 genomförde sammanlagt 5 004 tillsynsbesök. Utifrån rapporteringen beräknade räddningsverket det sammanlagda antalet tillsynsobjekt i landet till 18 950 stycken.³⁵

Kommunernas resurser för tillsyn:

Okända.

Finansiering av tillsyn:

Enligt 20 § i LBE får kommunfullmäktige bestämma om avgifter beträffande tillsyn av brandfarliga varor.

Prövning av tillstånd för verksamhet:

Enligt 13 § LBE skall den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom plan- och byggväsendet pröva frågan om tillstånd för brandfarliga varor.³⁶

Kopplingar till annan kommunal tillsynsverksamhet:

De flesta kommuner samordnar på något sätt verksamhet som berör LBE- och LSO-tillsyn, vilket innebär att tillsynen enligt de båda regelverken görs vid samma tillfälle.³⁷ Kopplingar även till kommunens ansvar för tillsyn över kemikaliehantering enligt miljöbalkens 14 kap.

Kopplingar till annan kommunal verksamhet:

Kopplingar till räddningstjänsten, som utför tillsynen.

Central myndighet:

Räddningsverket.

Länsstyrelsens uppgifter:

Inga.

Utredningar och uppföljningar av det kommunala tillsynsuppdraget:

Frågan om ett överförande av tillsyn över LBE från kommuner till länsstyrelse tas upp i slutbetänkandet från Utredningen om brandfarliga och explosiva varor, den s.k. BEX-utredningen. Utredningen anser inte att länsstyrelserna bör ta över kommunernas uppgifter

³⁵ Räddningsverket (2005) *Kommunernas tillståndsprövning och tillsynsverksamhet enligt lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor 2004*.

³⁶ Tillstånd till hantering av brandfarliga varor inom Försvarmakten, Försvarets materielverk och Fortifikationsverket prövas av Räddningsverket.

³⁷ Räddningsverket (2005) *Kommunernas tillståndsprövning och tillsynsverksamhet enligt lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor 2004*.

vad gäller tillsyn över brandfarliga varor. Istället föreslås att kommunerna skall ta över tillsyn över explosiva varor från polisen, med motiveringen att uppgiften har naturliga kopplingar till det kommunala ansvaret att utöva tillsyn över LSO och över hantering av brandfarliga varor.³⁸

8. Viss enskild verksamhet inom socialtjänsten

Socialtjänstlagen (2001:453)

Kommunens tillsynsuppgifter:

Kommunen ansvarar för tillsyn av tillståndspliktig yrkesmässig verksamhet i enskild regi belägen i kommunen för dagverksamhet, vård eller boende för t.ex. äldre barn eller funktionshindrade personer. Nämnden har rätt att inspektera verksamheten och får inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen. Om socialnämnden får kännedom om missförhållanden i enskild verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn, skall socialnämnden underrätta länsstyrelsen om det.

Bakgrund och motiv till det kommunala uppdraget:

Oklart. Enligt Socialstyrelsen har kommunerna dock ansvarat för tillsyn över barnhem ända sedan 1900-talets början.

Det kommunala uppdragets omfattning:

1 941 enskilda tillståndspliktiga verksamheter enligt Socialstyrelsens rapport *Social Tillsyn 2005*.

Kommunens resurser för tillsyn:

Okända.

Finansiering av tillsyn:

Kommunen får ej ta ut avgifter för tillsyn.

Prövning av tillstånd för verksamhet:

Kommuner prövar inte tillstånd enligt socialtjänstlagen. Länsstyrelsen prövar tillstånd för sådan verksamhet som kommuner tillser.

Kopplingar till annan kommunal tillsynsverksamhet:

Inga.

³⁸ SOU 2006:16 *Ny reglering av brandfarliga och explosiva varor*, s. 118 ff.

Kopplingar till annan kommunal verksamhet:

Kommunens egna institutioner.

Central myndighet:

Socialstyrelsen.

Länsstyrelsens uppgifter:

Länsstyrelsen har det regionala ansvaret för tillsyn över tillståndspliktig verksamhet. Kommuner och länsstyrelser har överlappande tillsynsuppgifter och enligt Socialstyrelsen har praxis för ansvarsfördelningen utvecklats mycket olika i olika delar av landet.

Utredningar och uppföljningar av det kommunala tillsynsansvaret:

Riksrevisionsverket (RRV) har granskat tillsyn av HVB-hem (hem för vård eller boende) för barn och unga. RRV bedömer att kommunernas medverkan i tillsynen över HVB-vården i vissa län är en förutsättning för en effektiv tillsyn. Det beror på att några länsstyrelser i län med ett stort antal institutioner saknar tillräckliga resurser för att själva bedriva en effektiv tillsyn. RRV pekar dock på problem med dubbla roller för kommuner. Kommunen har en roll som kund eller mottagare av den enskilda HVB-vård som upphandlats för kommunens räkning, samtidigt som de skall tillse samma verksamhet. RRV ifrågasätter om det skapar förutsättningar för en effektiv och stark tillsyn och pekar också på risken för personliga bindningar mellan företrädare för socialtjänsten och HVB-hemmen.³⁹

9. Enskilda förskolor m.m.

Skollagen (1985:1100)

Kommunens tillsynsuppgifter:

Kommunen ansvarar för tillsyn över enskilda förskolor, fritidshem och enskilda förskoleklasser vilka bedrivs inom kommunen. (Verksamhet i förskoleklass inom fristående skola godkänd av Skolverket tillses av verket.)

Bakgrund och motiv till det kommunala uppdraget:

Kommuner har haft sitt nuvarande tillsynsansvar sedan en lagänd-

³⁹ Riksrevisionsverket 2002:6 *Tillsyn av behandlingshem för barn och ungdomar*.

ring i skollagen trädde i kraft den 1 januari 1998.⁴⁰ Bakgrunden var ett beslut om att kommunerna skulle ansvara för att ge tillstånd för ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ som yrkesmässigt vill driva en förskola, ett fritidshem, integrerad skolbarnsomsorg eller verksamhet som motsvarar förskoleklass. I förarbeten till ändringslagen sägs följande: "Eftersom kommunerna avgör om bidrag skall lämnas till enskild verksamhet och då ändå måste göra en prövning av verksamheten, är det enligt vår uppfattning lämpligt att [...] den kommun där verksamheten skall bedrivas också skall lämna tillstånd till enskild förskoleklass, förskola, fritidshem och integrerad skolbarnsomsorg."⁴¹ Vidare ansågs att ett sådant ansvar för tillståndsgivning borde förenas med ett tillsynsuppdrag som därför skulle åligga kommunerna.

Det kommunala uppdragets omfattning:

År 2003 fanns i enskilda förskolor 59 000 barn, i enskilda fritidshem 29 000 elever och i enskilda/fristående förskoleklasser 6 000 elever.

Kommunernas resurser för tillsyn:

Okända.

Finansiering av tillsyn:

Kommunen får ej ta ut avgifter för tillsyn.

Prövning av tillstånd för verksamhet:

Kommunen prövar tillstånd för enskild förskola och fritidshem samt godkänner enskilt bedriven förskoleklass (om detta inte gjorts av Skolverket).

Kopplingar till övrig kommunal tillsynsverksamhet:

Svaga eller obefintliga.

Kopplingar till annan kommunal verksamhet:

Kommunens egen förskoleverksamhet.

Central myndighet:

Skolverket.

Länsstyrelsens uppgifter:

Inga.

Utredningar och uppföljningar av det kommunala tillsynsansvaret:

Skolverket har gjort följande lägesbedömning för 2003–2005 angå-

⁴⁰ Lag (1997:1212) om ändring i skollagen (1985:1100).

⁴¹ Regeringens proposition (1997/98:6) *Förskoleklass och andra skollagsfrågor*, s. 59.

ende kommunernas tillsyn över enskild förskoleverksamhet: ”Inspektionen visar att kommunernas tillsyn över enskild förskoleverksamhet genomförs på olika sätt och behöver systematiseras och utvecklas i vissa kommuner. I flera kommuner besöks de enskilda verksamheterna av t.ex. en rektor från angränsade kommunal förskola eller kommunens skolchef. Dessa besök sker ofta sporadiskt, men det finns också exempel på kommuner som genomför tillsyn varje termin genom besök i verksamheten. I några kommuner lämnar den enskilda förskolan in kvalitetsredovisning till kommunen och förskolan besöks inte.”⁴²

10. Bestämmelser om överföring av tillsynsuppgifter mellan stat och enskild kommun

Utöver de obligatoriska tillsynsuppgifter som varje kommun är skyldig att bedriva, innehåller några lagar också bestämmelser som möjliggör att vissa ytterligare tillsynsuppgifter överläts från staten till en enskild kommun. Det finns även i vissa fall bestämmelser om att kommuner kan avstå vissa tillsynsuppgifter eller att staten tvångsvis kan återkalla såväl obligatoriska tillsynsuppgifter som sådana ytterligare uppgifter som efter prövning överlåtits till enskild kommun. Till nedanstående uppgifter kan möjligtvis även föras s.k. marknadskontroll, där ett 40-tal kommuner idag utför tillsynsliknande uppgifter på uppdrag av Konsumentverket.

⁴² Skolverket (2005) *Utbildningsinspektionen 2005 – med trender och tendenser under 2003–2005*, s. 46.

Lag	Överförbara tillsynsuppgifter	Antal kommuner som övertagit ansvar	Bestämmelser om tvångsvis återtagande/frivillig uppsägning	Beslut om tvångsvis återtagande/frivillig uppsägning	Motiv för överföring av uppgifter: stat till kommun (S-K) och kommun till stat (K-S)
Miljöbalken (1998:808)	Bl.a. miljöfarlig A- och B-verksamhet (industrier), naturreservat, vilthägn, vattenverksamhet	Ca 200 ⁴³	Ja	5	S-K: Effektivt resursutnyttjande. K-S: Möta krav på rättssäkerhet och enhetlig rättstillämpning.
Livsmedelslagen (2006:804)	Större livsmedelsindustrier	23 sedan år 2001.	Ja	30	S-K: Närhetsprincipen och lokalkännedom. K-S: Rättssäkerhet, likvärdighet.
Strålskyddslagen (1988:220)	Solarietillsyn	148	Nej	Inga	S-K: Effektivitet, lokalkännedom.
Sevesolagen ⁴⁴	Verksamheter där farliga ämnen förekommer	Inga	Ja	Inga	Se miljöbalken.
Djurskyddslagen (1988:534)	Inga (Kommuner ansvarar redan för i stort sett all operativ tillsyn.)	Inga	Ja	2	K-S: Rättssäkerhet, likvärdighet

⁴³ Uppskattning av Naturvårdsverket. Överlåtande gäller främst miljöfarlig A- och B-verksamhet. Verket uppskattar att tillsyn över cirka 10 procent av landets 500 A-objekt överlåtits till kommuner. Av de cirka 5 500 B-verksamheterna har tillsynen över omkring 60 procent överlåtits till kommuner.

⁴⁴ Lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.