

# Kommunalt självstyre och rättighetslagstiftning

*Om fördelningen av makt och ansvar mellan stat och kommun*

Karin Leijon & Linda Moberg<sup>1</sup>

## **Local self-government and rights legislation: On the division of power and responsibility between national and local governments**

This article investigates the tension between the ideal of national equality in welfare policy and the principle of local self-government emphasized in the Swedish Instrument of Government (Regeringsformen). We do this by analyzing the rights legislation – an overlooked instrument through which the national government can influence the actions of the local governments in welfare matters. The aim is to shed light on how administrative judicial review of local government decisions concerning individuals' right to welfare works in practice and to discuss the implications this has for local self-government. To achieve the aim, we set out to answer two research questions: (i) Do the administrative courts' decisions concerning individuals' right to elderly care limit the discretion of local governments, and if so, within which aspects? (ii) Is the discretion of local governments limited to the same extent by all administrative courts, or are there regional variations in this regard? By developing a theoretical framework, we show that three aspects of the court's powers are particularly decisive for the municipalities' discretion: the grounds or scope of court review, the policy content of the court review, and the type of remedies or judgment. The empirical results show that Swedish administrative courts overturn municipal decisions to a comparatively low degree (23%), which indicates that judicial review of welfare rights does not necessarily challenge the discretion of local governments. However, when the administrative courts actually overturn decisions, they use their formal powers to limit the local governments' discretion to a great extent, both in terms of the content of eldercare services provided and resource allocation. The results also show variation in approval rates between the Swedish administrative courts. This finding indicates that the administrative judicial review of the Social Services Act's rights clause affects the discretion of some local governments more than others.

1 Studien har genomförts inom ramen för det FORTE-finansierade projektet *Kommunalt självstyre, professionalism och domstolstrots i svensk äldreomsorg* (2021-01110).

Karin Leijon är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet, och Avdelningen för statsvetenskap, Linköpings universitet; Linda Moberg är verksam vid Institutionen för folkhälso- och vårdvetenskap, Hälsa- och sjukvårdsforskning, och Statsvetenskapliga institutionen, båda vid Uppsala universitet.

E-post: karin.leijon@statsvet.uu.se; linda.moberg@pubcare.uu.se; linda.moberg@statsvet.uu.se

## Inledning

Frågan om hur makt och ansvar ska fördelas mellan ett lands centralmakt och lokalsamhällen är ständigt aktuell, särskilt i enhetsstater där demokratiskt styrda enheter på lokal nivå har betydande autonomi. I Sverige är lokalsamhäl- lenas rätt att styra sig själva inskriven i grundlagen, där det slås fast att ”den svenska folkstyrelsen ska förverkligas genom ett representativt och parlamen- tariskt statsskick och genom kommunalt självstyre” (SFS 1974:152, 1 kap 1 §). I grunden handlar det kommunala självstyret om att rikets 290 kommuner – som styrs av valda politiska företrädare – ska ha frihet att själva besluta i vissa frågor som rör det egna territoriet samt att bestämma hur uppgifter som de ålagts genom lag ska skötas. Exempel på sådan lagstiftning är kommunernas ansvar att tillhandahålla skola och socialtjänst. För att finansiera dessa uppgifter har kommunerna rätt att ta ut skatt av sina medborgare (SFS 1974:152, 14 kap 4 §).

Grundtanken med det kommunala självstyret och ett decentraliserat ansvar för vissa politikområden till den kommunala nivån är att föra beslutsfattandet närmare medborgarna och bättre anpassa verksamheten till medborgarnas önskemål och behov. Utifrån detta perspektiv behöver inte skillnader i kom- munalt beslutsfattande och genomförandet av nationella politiska beslut vara ett problem, i alla fall inte så länge de återspeglar den lokala folkviljan. Utifrån ett välfärds perspektiv kan dock lokala variationer anses problematiska. Om till exempel väntetider, ersättningsnivåer och servicekvalitet varierar beroende på var i landet man bor, uppfattas det generellt som ett rättviseproblem eller som en avvikelse från principen om universalism, som den svenska välfärdsmodel- len vilar på (Rauch 2005). Argumenten mot ett starkt kommunalt självstyre brukar därför utgå från målet om nationell jämlikhet inom välfärden och en förväntan om att staten på nationell nivå ska säkerställa ett visst mått av lika service eller likvärdig standard för alla medborgare, oberoende av var i landet de bor (Bergmark & Minas 2007).

Svensk välfärds politik präglas således av en spänning mellan två delvis motstridiga mål, möjligheten till lokal anpassning och målet om nationell jäm- likhet. Regeringsformen ger dock ingen vägledning till hur denna spänning ska hanteras. Snarare är skrivelserna i grundlagen otydliga om exakt vad det kom- munala självstyret ska omfatta (Bergmark & Minas 2007). Enligt förarbetena till 1974 års grundlagsreform var det ett högst medvetet val från lagstiftarens sida att inte närmare precisera formerna för det kommunala självstyret. Detta bör i stället vara möjligt att omdefiniera vid behov och ska kunna variera från sektor till sektor (Strandberg 2000; Riberdahl 1993). Eftersom regeringen styr riket och rätten att stifta lagar är förbehållen riksdagen innebär denna ordning i realiteten att den centrala statsmakten har möjlighet, bland annat genom lag- stiftning, att både inskränka och utvidga kommunernas uppgifter och politiska handlingsutrymme (Bergmark & Minas 2007).

Flera forskare har pekat på att staten på nationell nivå sedan 1980-talet och framåt har vidtagit flera åtgärder för att stärka kontrollen över hur kommunerna utför sina välfärdstjänster. Exempelvis genom nya lagar och föreskrifter, riktade statsbidrag och nya tillsynsmyndigheter har den centrala statsmakten ökat sin styrning och i praktiken begränsat kommunernas handlingsutrymme när det gäller hur välfärdstjänster ska organiseras och prioriteras (Fredriksson 2012; Rönnberg 2012, 2014). En typ av kontrollmekanism som har rönt mindre uppmärksamhet i diskussionen mellan centralmakt och lokalt handlingsutrymme är förekomsten av så kallad rättighetslagstiftning där riksdagen genom lagstiftning definierar vilka rättigheter medborgarna har inom ett visst välfärdsområde. Rättigheterna ska vara utkrävbara, vilket innebär att enskilda individer kan vända sig till domstol för att få sin sak prövad av en oberoende instans. I Sverige är de tydligaste exemplen på sådan rättighetslagstiftning Socialtjänstlagen (SFS 2001:453), som bland annat reglerar rätten till äldreomsorg, samt Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (SFS 1993:387). Båda lagarna möjliggör för individer som av kommunen nekas insatser de ansökt om att överklaga avslagsbeslutet till förvaltningsrätten. I fallet med Socialtjänstlagen infördes rätten att överklaga kommunala avslagsbeslut i och med att riksdagen 1980 utfärdade en ny Socialtjänstlag (SFS 1980:620). Lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade innebar att riksdagen 1993 antog en mer ambitiös rättighetslagstiftning för denna grupp, vars rättigheter dessförinnan reglerades enligt Socialtjänstlagen.

Förespråkare av individuellt utkrävbara välfärdsrättigheter menar att möjligheten att överklaga myndighetsbeslut till domstolar är önskvärt utifrån ett maktodelningsperspektiv, där domstolarnas uppgift är att kontrollera om statens maktutövande mot enskild är lagenligt (Shapiro & Stone Sweet 2002; Hollander 2005; Larsson 2020). I länder som Sverige, där ansvaret för den sociala välfärdssektorn i stor utsträckning är decentraliserat, anses möjligheten att få sin sak prövad i domstol också minska risken för oskäligen skillnader i regel-tillämpning mellan kommuner, till exempel genom att domstolarnas beslut blir normerande och därmed inte bara påverkar kommunernas agerande i det enskilda fallet utan också i framtida ärenden (Åström & Werner 2002). Kritiska röster menar dock att rättighetslagstiftning innebär en centralisering av makt eftersom riksdagen i praktiken definierar innehållet i de välfärdstjänster som man ålagt kommunerna att sköta och därmed begränsar kommunernas handlingsutrymme vad gäller sektorernas styrning och organisation (Riberdal 1993; Karlsson Schaffer 2020). Eftersom individers lagstadgade rättigheter inte får åsidosätts styr lagstiftningen i viss mån även kommunernas resursfördelning. Det kan ses som problematiskt då ekonomiska prioriteringar är något som det är tänkt att kommuninvånarna, genom sina valda lokalpolitiker, ska ha möjlighet att påverka (Riberdal 1993).

Huruvida rättighetslagstiftning har denna negativa inverkan på det kommunala handlingsutrymmet beror dock på hur konkret rättigheterna är formulerade i lagtexten. I fallet med Socialtjänstlagen, som är utformad som en ramlag, är enskildas rätt till insatser inte tydligare uttalad än att ”den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. [...] Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå.” (SFS 2001:453, 4 kap 1 §). Detta innebär att lagstiftningen inte definierar innehållet i rättigheterna, utan att begreppet skälig levnadsnivå behöver tolkas och definieras utifrån den enskildes individens behov. På så sätt begränsar inte lagstiftningen i sig det kommunala handlingsutrymmet i någon större utsträckning. Det är i stället först när kommunens agerande prövas i domstol som rättighetslagen kan inverka på det kommunala handlingsutrymmet (Riberdahl 1986).

Trots att domstolarna i Sverige har den viktiga uppgiften att genom domstolsprövning kontrollera kommunernas tillämpning av socialtjänstlagen vet vi lite om hur domstolens granskning av kommunernas beslut fungerar, och om detta minskar kommuners handlingsutrymme i frågor om socialtjänstens finansiering och organisering. Genom en första systematisk undersökning av hur svenska domstolar faktiskt agerar i mål som rör individers rätt till sociala omsorgsinsatser är syftet med denna artikel därför att bidra med empirisk kunskap om hur domstolsprövning av kommunal myndighetsutövning fungerar i praktiken, samt att diskutera vilka implikationer denna kontrollmekanism har för kommunernas handlingsutrymme. Syftet uppnås genom att besvara följande forskningsfrågor om hur svenska förvaltningsrätter hanterar enskildas överklaganden av kommunala avslagsbeslut rörande äldreomsorg:

1. Innebär förvaltningsrätternas beslut i ärenden som rör individers rätt till äldreomsorg att det kommunala handlingsutrymmet begränsas? I så fall inom vilka aspekter?
2. Begränsas det kommunala handlingsutrymmet lika mycket av alla förvaltningsrätter eller finns det regionala variationer i detta avseende?

För att besvara frågeställningarna utgår vi från forskningen om hur domstolar kontrollerar byråkratiskt beslutsfattande. Denna forskning argumenterar för att en central aspekt för att förstå hur domstolsprövningen begränsar handlingsutrymmet för byråkrater är hur lagstiftaren valt att utforma domstolarnas formella befogenheter (Tolley 2003; Shipan 2000; Hertogh & Halliday 2004). Tre aspekter av domstolsprövningens formella utformning framhålls som särskilt viktiga: (i) domstolsprövningens grunder; (ii) domstolsprövningens sakinnehåll; och (iii) typ av dom (Leijon & Moberg 2024). För att undersöka vilken inverkan domstolsprövningens utformning har på kommunernas

handlingsutrymme, behöver vi beakta både vilka formella befogenheter lagstiftaren har givit domstolarna, och hur domstolarna agerar inom ramarna för dessa befogenheter när de dömer i mål som rör individers rätt till välfärd.

Empiriskt undersöker vi hur domstolarna agerar i mål som rör individers rätt till äldreomsorg. Detta innebär ett fokus på domstolarnas substantiella prövning av beslut som överklagats på förvaltningsrättslig grund (så kallade förvaltningsrättsliga överklaganden). Detta gör vi genom att analysera ett egenhändigt insamlat datamaterial som innefattar alla avkunnade mål om äldreomsorg i svenska förvaltningsrätter mellan första januari 2019 och sista juni 2020. Genom deskriptiv statistik och regressionsanalys visar vi att svenska förvaltningsrätter upphäver kommunala avslagsbeslut i förhållandevis låg utsträckning, särskilt jämfört med början på 2000-talet. När domstolarna faktiskt upphäver kommunernas beslut använder de däremot ofta sina formella befogenheter att avkunna domar som är ekonomiskt kostsamma för kommunerna och som specificerar hur domslutet ska implementeras. Sammantaget drar vi därför slutsatsen att domstolsprövningen, med avseende på andelen upphävida kommunala beslut, inte nödvändigtvis begränsar det kommunala handlingsutrymmet i lika stor utsträckning som tidigare. Däremot begränsas det kommunala handlingsutrymmet i betydande utsträckning när det gäller de beslut som domstolarna *ändrar*, både vad gäller tjänsternas innehåll och resursallokering. Resultaten visar också att det finns skillnader i beviljandegrad mellan förvaltningsrätterna, vilket kan tolkas som att domstolsprövningen av Socialtjänstlagens rättighetsparagraf påverkar *vissa* kommuners handlingsutrymme mer än andras.

Artikeln inleds med att vi presenterar ett teoretiskt ramverk över hur domstolsprövningens utformning kan påverka kommunalt handlingsutrymme. Därefter redogörs för hur domstolsprövning av rätten till äldreomsorg går till i Sverige och vilka formella befogenheter lagstiftaren har tillskrivit förvaltningsrätterna i detta avseende. I metodavsnittet beskrivs datamaterial och analysmetoder. Därefter presenteras resultaten av de empiriska analyserna följt av diskussion och slutsats.

## **Teori: hur domstolsprövningens utformning kan påverka kommunalt handlingsutrymme**

Baserat på forskningslitteraturen om domstolsprövning av myndighetsbeslut (Tolley 2003; Shipan 2000; Hertogh & Halliday 2004) har vi utvecklat ett analytiskt ramverk för att studera hur domstolars formella befogenheter och agerande påverkar handlingsutrymmet för byråkrater som på olika sätt är involverade i myndighetsbeslut mot enskild (Leijon & Moberg 2024). Eftersom det på kommunal nivå är folkvalda lokalpolitiker som är ansvariga för myndighetsbeslut mot enskilda, till exempel rörande äldres rätt till omsorg,

menar vi att ramverket också kan användas för att studera om, och i så fall hur, domstolens agerande påverkar det kommunala handlingsutrymmet vad gäller verksamhetens innehåll och finansiering. Nedan presenteras således en modifierad version av ramverket. Utgångspunkten för denna studie är att om vi vill förstå hur domstolsprövning påverkar kommunalt handlingsutrymme är det viktigt att dels se till det formella mandat som domstolarna har (vad de kan göra), dels se hur domstolarna i praktiken agerar inom ramen för detta mandat (vad de *de facto* gör). I beskrivningen av ramverket fokuserar vi på domstolsprövning som rör individers rätt till sociala välfärdstjänster, men ramverket kan också tillämpas på andra fall där enskilda har rätt att överklaga kommunala beslut och få sin sak prövad i domstol. Vi inleder med att beskriva vilka relevanta aspekter som finns av domstolarnas formella mandat, därefter teoretiserar vi kring domstolarnas möjliga handlingsutrymme inom ramen för detta mandat.

Enligt ramverket finns det tre aspekter av hur lagstiftaren väljer att utforma domstolarnas formella befogenheter att granska myndighetsbeslut som kan påverka kommunernas handlingsutrymme: (i) domstolsprövningens grunder, (ii) domstolsprövningens sakinnehåll, och (iii) typ av dom. Vad gäller *domstolsprövningens grunder* brukar man skilja mellan domstolar som får granska och avslå myndighetsbeslut på antingen procedurella eller substantiella grunder (Lindseth 2019; De Somer et al. 2022; Turner 2022). Domstolar som granskar procedurella aspekter av ett myndighetsbeslut beaktar huruvida myndigheten har laglig rätt att fatta beslutet, agerat i enighet med lagen och om beslutsprocessen har varit rättvis och icke-diskriminerande (Hirchl 2008; Syrett 2011). Domstolar med mandat att göra en substantiell granskning av myndighetsbeslut får därutöver bedöma om själva innehållet i beslutet är korrekt (Syrett 2011; De Somer et al. 2022).

Vi menar att domstolsprövning som granskar det substantiella innehållet i kommunala myndighetsbeslut alltid innebär en begräsning av kommunernas handlingsutrymme eftersom denna typ av prövning kringskar kommunens lagtolkning och beslutanderätt i det enskilda fallet. Därtill kan domstolsprövning på substantiell grund också påverka kommunernas kontroll över de kommunala servicetjänsternas innehåll (såsom hemtjänst), samt kommunernas resursfördelning och budgetprioritering. Domstolsprövning som endast granskar procedurella aspekter av kommuners myndighetsutövande har en mer begränsad effekt på det kommunala handlingsutrymmet eftersom det inte kan ändra innehållet i ett beslut och därmed inte direkt påverkar servicetjänsternas innehåll och kommunens resursallokering (jmf Turner 2022).

Den andra aspekten är *domstolsprövningens sakinnehåll*, det vill säga vilka policyområden eller sakfrågor som lagstiftaren ger domstolen möjlighet att granska (Lindseth 2019). Detta kan antingen omfatta alla myndighetsbeslut som fattas inom en viss sektor eller en specifik typ av beslut. Ett exempel på

myndighetsutövning mot enskild som inte kan överklagas i Sverige är betyg-sättningen i skolan. Även om domstolsprövning på substantiella grunder alltid tenderar att underminera det kommunala handlingsutrymme menar vi att det begränsas ytterligare om domstolarna har rätt att pröva ärenden vars sakinnehåll är förenliga med höga ekonomiska kostnader för kommunen, jämfört med om sådana beslut undantas från prövorätten. Exempelvis är vissa välfärdsinsatser och behandlingar mer kostsamma än andra (Wang 2015; Ettelt 2020). Om domstolen har rätt att upphäva ett kommunalt beslut och ge enskilda rätt till dyra insatser utgör det en direkt belastning på kommunernas resurser. Ett sådant domslut kan också påverka lokalpolitikernas handlingsutrymme på längre sikt, då det kan kräva att de ändrar sina budgetprioriteringar, t.ex. genom att omfördela resurser till en viss typ av insats på bekostnad av en annan (Platt et al. 2010).

Den tredje aspekten av hur domstolsprövningens utformning kan påverka kommunalt handlingsutrymme är vilken *typ av dom* som domstolen har mandat att avkunna om den anser att ett myndighetsbeslut är felaktigt. För denna del av ramverket fokuserar vi på domstolar som inte bara har mandat att upphäva ett myndighetsbeslut som de finner felaktigt och därmed återinföra status quo (vilket är fallet vid procedurell domstolsprövning), utan som också kan ändra ett befintligt beslut (Shipan 2000). Utgångspunkten är att domstolar som har mandat att ändra myndighetsbeslut kan vara mer eller mindre detaljerade när de i sina domar beskriver *vad* det nya beslutet ska innefatta eller *hur* det ska implementeras. Om domstolar har mandat att fatta ett nytt beslut som också i detalj beskriver vad kommunerna förväntas göra för att verkställa domen menar vi att det har en tydligare inverkan på de kommunala tjänsternas innehåll, än om domstolen inte har mandat att i detalj påverka det nya beslutets innehåll och implementering (Platt et al. 2010).

Sammanfattningsvis kan domstolsprövning där domstolar har mandatet att granska kommunala myndighetsbeslut på substantiell grund alltid innebära en viss inskränkning av kommunernas handlingsutrymme. I vilken utsträckning handlingsutrymme inskränks beror dock också på vilka sakfrågor denna substantiella granskning får innefatta samt om domstolen har mandat att i detalj förskriva hur dess domar ska tolkas och implementeras. Genom att kombinera domstolsprövningens sakinnehåll och typ av dom enligt tabell 1 nedan framträder fyra möjliga utfall för hur domstolsprövning på substantiell grund kan utmana den kommunala handlingsfriheten.

Tabell 1. Fyra typer av substantiell domstolsprövning i relation till kommunalt handlingsutrymme

	Typ av dom: odetaljerat	Typ av dom: detaljerat
Domstolsprövningens sakinhåll: endast lågkostnadsbeslut	1. Utmanar kommunalt handlingsutrymme i låg grad.	2. Utmanar kommunalt handlingsutrymme i hög grad vad gäller tjänsternas innehåll.
Domstolsprövningens sakinhåll: alla beslut	3. Utmanar kommunalt handlingsutrymme i hög grad vad gäller resursallokering.	4. Utmanar kommunalt handlingsutrymme i hög grad vad gäller tjänsternas innehåll och resursallokering.

## Svenska förvaltningsrätters formella befogenheter vid prövning av äldres rätt till omsorg

Ramverket som presenterades ovan kan användas på två sätt för att studera hur domstolsprövning av myndighetsbeslut eventuellt begränsar kommunalt handlingsutrymme. För det första kan det användas för att studera hur lagstiftare har valt att utforma domstolars formella befogenheter. För det andra kan det användas för att studera hur domstolar faktiskt agerar inom ramarna för dessa formella befogenheter när de fattar beslut i enskilda ärenden – använder de alltid sina befogenheter fullt ut eller kan detta variera? Därmed kan ramverket ge en bild av hur domstolsprövningen påverkar kommuners handlingsutrymme i praktiken. Eftersom denna artikel handlar om svenska förvaltningsrätter agerande i mål som rör individers rätt till äldreomsorg och hur detta påverkar de berörda kommunernas handlingsutrymme är vi framför allt intresserade av ramverkets andra tillämpning. För att möjliggöra en sådan analys måste vi dock först klargöra vilka formella befogenheter svenska förvaltningsrätter har i denna typ av ärenden. I de följande styckena följer därför en kort redogörelse av den svenska äldreomsorgens organisering, individers rätt att ta sitt ärende till domstol, samt domstolarnas formella befogenheter att döma i denna typ av mål.

Svensk äldreomsorg är universell i bemärkelsen att alla svenska medborgare och personer med permanent uppehållstillstånd över 65 och som är i behov av omsorg har rätt till insatser som garanter skälig levnadsnivå (SFS 2001:453). Äldreomsorgen är ett lokalt ansvarsområde som organiseras av de 290 kommunerna och som i huvudsak finansieras av den kommunala inkomstskatten (70 procent), i kombination med statsbidrag (20 procent) och brukaravgifter (10 procent) (Blomqvist & Winblad 2022). Omsorgen tillhandahålls i huvudsak genom hemtjänst där omsorgsinsatserna utförs direkt i den äldres hem, eller genom plats på ett särskilt boende. Det är upp till respektive kommun att bestämma om de enbart ska erbjuda äldreomsorg i offentlig regi eller om de också ska lägga ut driften på privata aktörer.



För att få tillgång till offentligt finansierad äldreomsorg måste den äldre först lämna in en ansökan till kommunen. En biståndshandläggare utreder då den äldres fysiska och psykosociala livsförhållanden och bedömer vilken typ av omsorgsinsatser personen är i behov av. Formellt är det de förtroendevalda lokalpolitikerna som därefter fattar beslut om den äldres rätt till insatser, men detta beslut kan genom delegation överlämnas till biståndsbedömaren. Om den äldre nekas insatser kan kommunens beslut överklagas. Att överklaga ett kommunalt avslagsbeslut är förhållandevis enkelt. Inom en treveckorsperiod kan överklagan lämnas direkt till den handläggare som fattade beslutet. Om inte biståndshandläggaren eller lokalpolitikerna bedömer att det finns skäl att ändra beslutet är det kommunen som ska vidarebefordra överklagan till förvaltningsrätten. Överklagandeprocessen är kostnadsfri för den enskilde och alla ärenden som inkommer till förvaltningsrätterna måste prövas (Åström & Werner 2002). När äldre 1980 fick möjlighet att överklaga kommunala avslagsbeslut omfattade överklaganderätten hjälp i hemmet samt plats på särskilt boende. Även om det idag finns fler typer av insatser som kan överklagas, t.ex. korttidsboende, rör merparten av alla domstolsförhandlingar fortfarande äldres rätt till hjälp i hemmet (hemtjänst) och plats på särskilt boende.

Till skillnad från domstolar i många andra länder har de svenska förvaltningsrätterna inte bara möjlighet att laglighetspröva överklagade myndighetsbeslut, de kan också ändra beslutet och i detalj reglera hur det ska implementeras av den berörda myndigheten (Wenander 2019). Om en domstol finner att ett kommunalt avslagsbeslut strider mot socialtjänstlagen och att den äldre har behov av insatser betyder detta att domstolen antingen kan besluta att återförvisa ärendet till kommunen för ny handläggning, alternativt ändra beslut och själv specificera vilka insatser den äldre har rätt till. Kommunen är därefter skyldig att skyndsamt verkställa domstolens beslut. Sett ur ljuset av det teoretiska ramverket innebär detta att svenska förvaltningsrätter har mandat att pröva kommunala avslagsbeslut om äldreomsorg på substantiella grunder. Därtill gäller domstolsprövningen alla typer av äldreomsorgsbeslut, även de som innebär en ökad kostnad för den berörda kommunen, och domstolarna har rätt att ändra ett kommunalt beslut och i detalj föreskriva vilka insatser den äldre har rätt till. Sammantaget innebär detta att utformningen av svensk domstolsprövning inom äldreomsorgens område korresponderar väl med den fjärde kombinationen (4) i tabell 1, vilket innebär att svenska förvaltningsrätter har de befogenheter som krävs för att kunna inskränka det kommunala handlingsutrymmet i stor utsträckning, både i termer av tjänster- nas innehåll och i termer av resursallokering. I vilken utsträckning och under vilka omständigheter förvaltningsrätterna fullt ut använder dessa befogenheter i mål som rör individers rätt till äldreomsorg (eller andra välfärdstjänster) är dock en empirisk fråga, vilken vi ämnar besvara i artikelns följande delar.

## Metod och material

För att kunna belysa hur domstolsprövning av kommunal myndighetsutövning fungerar i praktiken samt diskutera vilka implikationer denna kontrollmekanism eventuellt har för det kommunala handlingsutrymmet, undersöker vi hur svenska förvaltningsrätter hanterar enskildas överklaganden av kommunala avslagsbeslut rörande äldreomsorg. För att besvara den första frågeställningen, om förvaltningsrätternas beslut i ärenden som rör individers rätt till äldreomsorg innebär att det kommunala handlingsutrymmet begränsas, använder vi ett dataset (Leijon & Moberg 2022) som består av alla avkunnade domar som avser äldres rätt till omsorg från Sveriges 12 förvaltningsrätter mellan januari 2019 och juni 2020.<sup>2</sup> Den valda tidsperioden ska förstas mot bakgrund av att det hittills saknats kunskap om hur svenska domstolar agerar i mål som rör individers rätt till välfärdsinsatser, varför en studie av hur detta fenomen tar sig uttryck idag är motiverad. Analysenheterna i datasetet är de anspråk som de äldre framför till förvaltningsrätterna då de överklagar kommunala avslagsbeslut. Antalet observationer i datasetet är 1831.

Analysenheterna har kodats utifrån de tre aspekterna av domstolsprövningens utformning som enligt vårt teoretiska ramverk kan påverka kommunernas handlingsutrymme. Vad gäller den första aspekten, domstolsprövningens grunder, vill vi veta i vilken utsträckning förvaltningsrätterna utifrån sin substantiella granskning beslutar att upphäva kommunernas beslut. För att mäta detta skapade vi variabeln 'bevilja', som antar värdet 1 om domstolen upphäver kommunens initiala avslagsbeslut och beviljar den äldre rätt till omsorg och 0 om domstolen upprätthåller kommunens beslut och nekar insatser. Information om domstolens dom erhöles genom att läsa varje avkunnad dom, framför allt sektionerna "Förvaltningsrättens avgörande" och "Skälen för avgörandet".

För att undersöka den andra aspekten, domstolsprövningens sakinnehåll, fokuserar vi på i vilken utsträckning domstolarna ändrar beslut som är behäftade med höga ekonomiska kostnader för kommunerna. Här utgår vi från att de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna är större om förvaltningsrätterna beviljar äldre en plats på särskilt boende jämfört med hemtjänst. Detta antagande bygger vi på offentlig statistik som visar att en plats på särskilt boende med heldygnsomsorg generellt är dyrare för kommunen än att tillhandahålla hemtjänst. 2020 var till exempel den genomsnittliga kostnaden för särskilt boende per person och dag mer än dubbelt så hög som kostnaden för hemtjänst (2 111 kr jämfört med 830 kr) (Larsen & Svensson 2021). För att kunna avgöra om det är vanligare att förvaltningsrätter upphäver kommunala beslut inom någon av de två omsorgstyperna skapade vi variabeln 'särskilt boende'. Denna variabel antar värdet 1 om den äldre har begärt plats på särskilt boende och 0 om den äldre har begärt hemtjänstinsatser.

2 Domarna laddades ner i sin helhet från Infotorg Juridik som är en online-databas för alla svenska domstolsavgöranden.

För den tredje aspekten, typ av dom, vill vi veta om domstolarna överlåter till kommunerna att avgöra hur domen ska implementeras. Om förvaltningsrätterna formulerar detaljerade domar kan detta inskränka det kommunala handlingsutrymmet mer än om domstolen låter kommunen avgöra hur domslutet ska verkställas. För att mäta i vilken utsträckning förvaltningsrätterna använder sig av detaljerade och specifika domslut skapades variabeln 'detaljerad'. Variabeln antar värdet 1 om förvaltningsrätten i hög utsträckning specificerar hur deras beslut ska implementeras, vilket operationaliseras som att förvaltningsrätten upphäver kommunens beslut och ersätter det med ett nytt som specificerar i vilken utsträckning den äldre är berättigad till insatser. Variabeln antar värdet 0 om domstolen inte (eller endast i låg grad) specificerar hur deras domslut ska verkställas, vilket operationaliseras som att domstolen slår fast att den äldre förvisso är i behov av den begärda tjänsten (t.ex. städning) men utan att specificera exakt hur eller i vilken omfattning denna tjänst ska utföras.

Vad gäller den andra frågeställningen, om det kommunala handlingsutrymmet begränsas lika mycket av alla förvaltningsrätter eller om det finns regionala skillnader, visar tidigare forskning att det finns tendenser till att beviljandegraden varierar mellan landets förvaltningsrätter, vilket innebär att vissa domstolar är mer generösa när det kommer till att bifalla överklaganden och därmed ge äldre rätt till kommunalt finansierade insatser (Åström & Werner 2002). För att undersöka om sådana variationer föreligger använder vi samma dataset som ovan. Utöver variabeln 'bevilja' skapade vi för detta ändamål även variabel 'regional hemvist'. Variabeln anger vilken förvaltningsrätt som avkunnat domen och kan således anta ett värde mellan 1 och 12.

Orsakerna till att svenska förvaltningsrätter skulle agera olika i mål som rör äldres behov av insatser är inte klarlagda. Däremot visar tidigare forskning att sannolikheten att en förvaltningsrätt ska bevilja äldres överklagan är större om överklagan rör plats på särskilt boende i stället för hemtjänst (Puide 1984; Åström & Werner 2002) samt om den äldre representeras av ett ombud, antingen ett juridiskt biträde eller en anhörig (Åström & Werner 2002). För att få en korrekt bild av skillnaden mellan förvaltningsrätternas beviljandegrad är det således viktigt att kontrollera för dessa faktorer. Utöver variabeln 'särskilt boende' har vi därför också skapat variabeln 'ombud'. Variabeln har kodats med värdet 1 om den äldre har företrätts av någon under domstolsförhandlingarna (innefattar juridiskt ombud eller närstående) och 0 om sådant ombud saknats. Information om ombud finns i respektive dom under rubriken "Klagande".

För att besvara forskningsfrågorna presenterar vi deskriptiv statistik som visar hur förvaltningsrätterna använder sina befogenheter i relation till det teoretiska ramverkets tre aspekter, samt om det finns någon skillnad i beviljandegrad mellan förvaltningsrätterna. Hur omfattande dessa eventuella skillnader är kommer analyseras genom linjär och logistisk regressionsanalys.

Eftersom den beroende variabeln ”bevilja” är dikotom kommer den huvudsakliga resultattabellen (tabell 2) även att inkludera resultaten från den logistiska regressionsanalysen. Om resultaten från de linjära och logistiska regressionsanalyserna avviker från varandra kommer detta att kommenteras i texten.

## Resultat

### **FÖRVALTNINGSRÄTTERNAS DOMAR OCH DESS INVERKAN PÅ DET KOMMUNALA HANDLINGSUTRYMMET**

Hur avgör svenska förvaltningsrätter mål som rör enskildas rätt till äldreomsorg och hur påverkar det kommunernas handlingsutrymme i frågor som rör den sociala omsorgssektorns organisering och finansiering? Vad gäller den första aspekten i det teoretiska ramverket – domstolsprövningens grunder – visar våra resultat att förvaltningsrätternas substantiella granskning resulterade i att de upphävde 23 procent (424) av kommunernas beslut. I de resterande 77 procenten (1 407) av målen stödde domstolarna kommunernas initiala beslut och nekade den äldre rätt till insatser. Detta betyder att förvaltningsrätterna i en majoritet av fallen inte utmanar kommunernas självbestämmande. Resultaten kan jämföras med domstolarnas agerande för drygt 20 år sedan. Då upphävde domstolarna kommunernas avslagsbeslut i 40 procent av de överklagade ärendena (Åström & Werner 2002), vilket innebär att domstolarna idag beviljar överklaganden i lägre utsträckning än tidigare.

Vad gäller den andra aspekten – domstolsprövningens sakinhåll – undersöker vi om svenska förvaltningsrätter använder sin befogenhet att upphäva kommunala beslut i mål som är ekonomiskt kostsamma för de berörda kommunerna. Vi definierar ekonomiskt kostsamma mål som de mål där sakfrågan gäller tillgång till en plats på särskilt boende. Beräkningar har visat att plats på särskilt boende i genomsnitt kostar 2 111 kr per person/dag medan hemtjänst kostar 830 kr per person/dag (Larsen & Svensson 2021). Vi undersöker därför om det är vanligare att förvaltningsrätterna upphäver beslut där den äldre ansökt om särskilt boende jämfört med hemtjänst.

Resultaten visar att av samtliga mål (1 831) beviljades äldre en plats på särskilt boende i knappt 18 procent av fallen. Bland de 424 mål i vilka förvaltningsrätterna upphävde kommunernas beslut var det 77 procent som rörde äldres rätt till en plats på särskilt boende. Satt i relation till alla överklaganden där kommuner nekat äldre en plats på särskilt boende (1 254) upphävdes dock endast 26 procent (327) av de kommunala avslagsbesluten. Om vi däremot jämför andelen upphävda beslut i mål som är förenade med högre kostnad för kommunerna (särskilt boende) med mål som inte är lika kostsamma för kommunerna (hemtjänst) visar resultaten i tabell 2 att förvaltningsrätterna

Tabell 2. Relationen mellan domstolens beslut och domstolsprövningens sakinhåll

	Äldre nekas insatser (kommunens beslut fastställs)	Äldre beviljas insatser (kommunens beslut upphävs)	
Hemtjänstinsatser	83% (480)	17% (97)	100% (577)
Särskilt boende	74% (927)	26% (327)	100% (1 254)
Skillnad i procentenheter	-9*	+9*	
Antal observationer	1 407	424	1 831

\* Statistiskt signifikant skillnad på 95 % säkerhetsnivå.

upphävde 26 procent av alla beslut som rörde plats på särskilt boende, jämfört med 17 procent av alla beslut rörande hemtjänst. Det tycks alltså vanligare att förvaltningsrätterna upphäver beslut i mål som för kommunerna är förknippade med högre ekonomisk kostnad.

För att undersöka den tredje och sista aspekten, typ av dom, begränsar vi analysen till de 424 mål i vilka förvaltningsrätterna upphävde kommunernas initiala avslagsbeslut och beviljade de äldre rätt till insatser. I denna del av analysen är vi intresserade av i vilken utsträckning förvaltningsrätterna i sina domar specificerade vilka insatser – och i så fall i vilken omfattning – de äldre beviljades. Ju mer detaljerade domarna är desto mindre handlingsutrymme ges till kommunerna. Resultaten visar att förvaltningsrätterna specificerade hur deras beslut ska implementeras i nära 80 procent (335) av de mål där kommunernas initiala beslut upphävdes. Detta visar att svenska förvaltningsrätter inte drar sig från att ändra kommunala beslut och ersätta dem med nya, detaljerade anvisningar som begränsar det kommunala handlingsutrymmet.

För att få en fördjupad bild av hur svenska förvaltningsrätter använder sina formella befogenheter och vilka konsekvenser detta får för det kommunala handlingsutrymmet, analyserar vi aspekterna 'domstolsprövningens sakinhåll' och 'typ av dom' tillsammans. Tabell 3 visar hur de 424 målen i vilka domstolarna upphävde kommunernas beslut fördelar sig på de olika teoretiska utfallsrummen som uppstår när vi beaktar de två aspekterna tillsammans. Resultaten visar att en klar majoritet (63 %) av dessa domar utmanar kommunernas handlingsutrymme i hög utsträckning, både vad gäller tjänsternas innehåll och kommunens resursallokering.

De sammantagna resultaten i denna analys visar att svenska förvaltningsrätter upphäver kommunala beslut i lägre grad (23 %) än tidigare (40 % år 2001). Vi kan här bara spekulera i vad denna minskning i andelen beviljade överklaganden beror på, men en tänkbar förklaring är att kommunerna blivit "bättre" på att göra bedömningar av äldres behov i betydelsen att de tagit intryck av domstolarnas avgöranden och att de numera fattar beslut som ligger mer i linje med domstolarnas praxis än tidigare. En annan möjlig och delvis

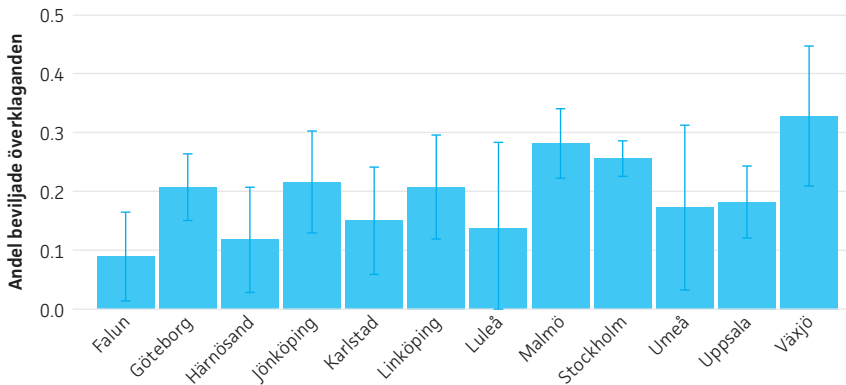
Tabell 3. De svenska förvaltningsrätternas användande av sina formella befogenheter när de upphäver kommunala avslagsbeslut<sup>2</sup>

	Typ av domslut: odetaljerat	Typ av domslut: detaljerat
<i>Domstolsprövningens sakinhåll: endast lågkostnadsmål</i>	1. Utmanar kommunalt handlingsutrymme i låg grad. <b>7 % (30)</b>	2. Utmanar kommunalt handlingsutrymme i hög grad vad gäller tjänsternas innehåll. <b>16 % (67)</b>
<i>Domstolsprövningens sakinhåll: alla mål</i>	3. Utmanar kommunalt handlingsutrymme i hög grad vad gäller resursallokering. <b>14 % (59)</b>	4. Utmanar kommunalt handlingsutrymme i hög grad vad gäller tjänsternas innehåll och resursallokering. <b>63 % (268)</b>

kompletterande förklaring är att kommunerna i dag motiverar sina avslagsbeslut på ett annat sätt jämfört med för drygt 20 år sedan. Kommunerna angav tidigare ofta platsbrist som motivering till sina beslut att avslå ansökningar om plats på särskilt boende, ett skäl som inte accepterades av förvaltningsrätterna eftersom rätten till vård- och omsorgsboende enligt lagen inte ska bedömas utifrån kommunens resurser utan endast utifrån den äldres behov av omsorg (Åström & Werner 2002). I vårt datamaterial har vi funnit ytterst få ärenden där kommuner lyfter fram platsbrist som ett skäl till att neka äldre omsorgsinsatser. Att kommunerna i dag i ökad utsträckning motiverar sitt avslagsbeslut med att den äldre inte har fysiskt eller psykiskt behov av plats på särskilt boende snarare än att hänvisa till resursbrist, och att domstolarna instämmer i den bedömningen, skulle därför kunna förklara minskningen i andelen beviljade överklaganden.

Även om det är svårt att utröna om den över tid minskade andelen avslagsbeslut är ett uttryck för domstolarnas normerande påverkan på kommunerna eller för att domstolsprövningen helt enkelt inte utmanar det kommunala handlingsutrymmet i lika stor utsträckning idag som tidigare, är våra övriga resultat tydligare. När förvaltningsrätterna faktiskt upphäver kommunernas beslut använder de i relativt stor utsträckning sina formella befogenheter att avkunna domar som är ekonomiskt kostsamma för kommunerna och som specificerar hur domslutet ska tillämpas. I dessa fall begränsar förvaltningsrätternas avgörande det kommunala handlingsutrymmet i hög grad både vad gäller tjänsternas innehåll och resursallokeringen.

3 För information om hur de svenska förvaltningsrätterna använde sina formella befogenheter under samtliga fall av domstolsprövning mellan januari 2019 och juni 2020, se tabell A1 i appendix.



Figur 1. Andelen beviljade överklaganden i respektive förvaltningsrätt

### REGIONALA SKILLNADER I FÖRVALTNINGSRÄTTERNAS BESLUT – BEGRÄNSAS DET KOMMUNALA HANDLINGSUTRYMMET OLIKA I OLIKA DELAR AV LANDET?

Vad gäller artikelns andra frågeställning, om det finns regionala variationer mellan förvaltningsrätterna när de begränsar kommunernas handlingsutrymme, visar figur 1 nedan att andelen bifallna överklaganden varierar från knappt 10 procent i förvaltningsrätten i Falun, till drygt 30 procent i Växjö. Även om konfidensintervallen för flera av förvaltningsrätterna är stora, så är skillnaderna i beviljandegrad mellan åtminstone vissa av förvaltningsrätterna statistiskt säkerställda.<sup>4</sup>

För att ge en fördjupad bild av skillnaderna i beviljandegrad mellan förvaltningsrätterna tar vi hjälp av regressionsanalys (se tabell 4).<sup>5</sup> I ett första steg analyseras sambandet mellan förvaltningsrätternas regionala hemvist och den beroende variabeln beviljandegrad (modell 1). Resultatet visar att det finns statistiskt signifikanta skillnader (99 procents säkerhetsnivå) mellan förvaltningsrätten i Falun, som utgör referenskategori, och förvaltningsrätterna i Malmö, Stockholm och Växjö. Av den linjära regressionsanalysen framgår det att förvaltningsrätten i Malmö beviljar 19 procentenheter fler överklaganden än Falun, medan motsvarande andel i Stockholm och Växjö är 17 respektive 24 procentenheter.<sup>6</sup> Dessa resultat kvarstår när vi kontrollerar för variablerna 'ombud', dvs. om den äldre representeras av ett juridiskt ombud eller en

4 Nollhypotesen att alla förvaltningsrätter är lika benägna att bevilja äldres överklaganden förkastas också genom chiz-test och f-test (se tabell 4).

5 Variabeln för förvaltningsrätternas regionala hemvist är mätt på nominalskala och hanteras därför som 11 separata dummyvariabler. Eftersom förvaltningsrätten i Falun har lägst andel beviljade överklaganden användes den som referenskategori.

6 Modellernas förklaringsvärde (R<sup>2</sup>) endast är 1-3 % vilket indikerat att det finns fler faktorer som kan hjälpa oss förstå skillnader i förvaltningsrätternas beviljandegrad än enbart deras regionala hemvist.

Tabell 4. Förvaltningsrätternas betydelse för beviljandegrad

	Linjär regression		Logistisk regression <sup>6</sup>	
	(1)	(2)	(1)	(2)
Göteborg	0,12 (0,06)	0,13 <sup>†</sup> (0,06)	0,98 (0,50)	1,06 <sup>†</sup> (0,50)
Härnösand	0,03 (0,08)	0,01 (0,08)	0,31 (0,64)	0,22 (0,64)
Jönköping	0,13 (0,07)	0,15 <sup>†</sup> (0,07)	1,03 (0,54)	1,15 <sup>†</sup> (0,54)
Karlstad	0,06 (0,08)	0,06 (0,08)	0,59 (0,59)	0,56 (0,59)
Linköping	0,12 (0,07)	0,12 (0,07)	0,98 (0,54)	0,98 (0,54)
Luleå	0,05 (0,11)	0,01 (0,10)	0,48 (0,78)	0,23 (0,78)
Malmö	0,19 <sup>‡</sup> (0,06)	0,19 <sup>‡</sup> (0,06)	1,38 <sup>‡</sup> (0,49)	1,38 <sup>‡</sup> (0,49)
Stockholm	0,17 <sup>‡</sup> (0,06)	0,16 <sup>‡</sup> (0,06)	1,25 <sup>‡</sup> (0,48)	1,22 <sup>†</sup> (0,48)
Umeå	0,08 (0,10)	0,06 (0,10)	0,75 (0,68)	0,63 (0,68)
Uppsala	0,09 (0,07)	0,09 (0,06)	0,82 (0,51)	0,82 (0,52)
Växjö	0,24 <sup>‡</sup> (0,08)	0,24 <sup>‡</sup> (0,08)	1,60 <sup>‡</sup> (0,54)	1,62 <sup>‡</sup> (0,55)
Särskilt boende		0,09 <sup>‡</sup> (0,02)		0,55 <sup>‡</sup> (0,13)
Ombud		0,08 <sup>‡</sup> (0,02)		0,47 <sup>‡</sup> (0,12)
Konstant	0,09 (0,06)	0,16 (0,07)	-2,32 (0,47)	-1,97 (0,52)
Observationer	1 831	1 831	1 831	1 831
Justerat $R^2$ / Pseudo $R^2$	0,01	0,03	0,01	0,03
Prob > F/ Prob > $\chi^2$	0,01	0,00	0,00	0,00

Standardfel i parenteser. \*  $p < 0,10$ , †  $p < 0,05$ , ‡  $p < 0,01$

B-koefficienten för varje förvaltningsrätt ska tolkas som skillnaden mot referenskategoriön som är förvaltningsrätten i Falun (domstolen med lägst andel beviljade överklaganden.)

närstående samt 'särskilt boende', dvs. om överklagandet rör plats på särskilt boende (modell 2). Därtill framkommer att beviljandegraden i Göteborgs förvaltningsrätt är 13 procentenheter högre än i Falun, medan motsvarande skillnad mellan domstolarna i Jönköping och Falun är 15 procentenheter (statistiskt signifikant på 95 % säkerhetsnivå).

Vidare visar analysen (modell 2) ytterligare två statistiskt signifikanta resultat (99 % säkerhetsnivå). För det första, sannolikheten att förvaltningsrätterna bifaller överklaganden som rör plats på särskilt boende är nio procentenheter större jämfört med ärenden som rör hemtjänst. För det andra, och i likhet med tidigare studier, påvisar vår analys att äldre som företräds av ombud får sina överklaganden beviljade i högre utsträckning än de som inför domstolen företräder sig själva. Enligt den linjära regressionsanalysen rör det sig om en skillnad på åtta procentenheter.

7 Det finns inga substantiella skillnader mellan den linjära sannolikhetsmodellen och den logistiska regressionsmodellen.



Sammantaget visar resultaten att det finns skillnader i beviljandegrad mellan några av de svenska förvaltningsrätterna. Detta innebär att beroende på var i landet du bor, och vilken domstol som hanterar överklagandet, så kommer sannolikheten att du får tillgång till äldreomsorg skilja sig åt. Om du har möjlighet att anlita ett ombud ökar sannolikheten att du får det efterfrågade stödet. Detta resultat kan också tolkas som att domstolsprövningen av Socialtjänstlagens rättighetsparagraf påverkar vissa kommuners handlingsutrymme mer än andras. En tänkbar förklaring är att kommunerna i vissa domkretsar är bättre än andra på att göra bedömningar och motivera sina beslut av äldres behov på ett sätt som domstolen accepterar (jmf Pavone & Stiansen 2021). Klart är att mer forskning behövs för att förstå orsakerna till denna variation.

## Avslutande diskussion och slutsats

När staten inrättat en rättighetslagstiftning som anger vilka kommunala välfärdsinsatser enskilda har rätt till, samt ger enskilda möjligheten att vända sig till domstol för att utkräva sina rättigheter, framstår det som att det kommunala handlingsutrymmet begränsas. Men huruvida kommunernas möjlighet att styra genomförandet av välfärdspolitiken verkligen kringskärs av denna typ av lagstiftning beror till stor del på hur förvaltningsdomstolarna agerar: upprätthåller eller upphäver de kommunernas beslut?

Resultaten av denna studie visar att det är sällan som kommunernas handlingsutrymme utmanas av domstolsprövningen när det gäller andelen kommunala beslut som upphävs i domstol. I närmare 80 procent av fallen instämmer förvaltningsrätterna i kommunernas bedömning och slår därmed fast att det var rätt att neka den enskilde äldreomsorgsinsatser. Att förvaltningsrätterna därmed endast ändrar kommunernas beslut i omkring en femtedel av alla överklagade mål får betraktas som en låg andel, i synnerhet jämfört med tidigt 2000-tal då domstolarna gav den enskilde rätt gentemot kommunen i två femtedelar av alla ärenden. Våra analyser visar dock på regionala skillnader när det gäller i vilken utsträckning förvaltningsrätterna ställer sig bakom kommunens beslut. Exempelvis har äldre personer som överklagar kommunala avslagsbeslut till förvaltningsrätt i Malmö större chans att få tillgång till den efterfrågade äldreomsorgsinsatsen än personer som överklagar till förvaltningsrätten i Falun. Skillnaderna är betydande, 19 procentenheter fler överklaganden beviljas i Malmö jämfört med i Falun.

Det framstår med andra ord som att domstolsprövningen inverkan på det kommunala handlingsutrymmet skiljer sig åt mellan olika delar av landet. För att med säkerhet kunna dra en sådan slutsats krävs dock ytterligare studier. Det kan nämligen inte uteslutas att kommuner som ingår i domkretsen av ”hän-synsfulla” förvaltningsrätter som sällan upphäver beslut, i hög grad anpassat sig till domstolarnas bedömningar när de fattar beslut att avslå eller bevilja

äldreomsorgsinsatser. Därmed finner förvaltningsrätten inga skäl att ändra på kommunens beslut ifall det överklagas. På så sätt begränsas kommunens handlingsutrymme av domstolen redan innan ett överklagat beslut prövas i rätten. Faktorer som vi menar kan vara relevanta att ta hänsyn till i framtida undersökningar av domstolsprövning av omsorgsbeslut är därför hur generösa kommunerna är i sina initiala bedömningar, hälso- och socioekonomisk status hos de äldre som lever i förvaltningsrättens upptagningsområde samt vilken benägenhet de äldre (och deras anhöriga) har att överklaga ett kommunalt avslagsbeslut.

Om analysen av andelen kommunala beslut som upphävs i domstol visade att domstolsprövningen har begränsad inverkan på det kommunala handlingsutrymmet så ger undersökningen av de två övriga aspekterna, målets sakinnehåll och typ av dom, en annan bild av domstolarnas agerande. I de mål där förvaltningsrätterna upphäver kommunala avslagsbeslut och beviljar enskilda rätt till omsorgsinsatser använder domstolarna sina formella befogenheter på ett sätt som i hög grad begränsar det kommunala handlingsutrymmet. När den enskilde får rätt gentemot kommunen ger domstolen sällan stort utrymme till kommunerna vad gäller genomförandet av domen. I stället är det vanligaste att domstolens dom innehåller detaljerad information gällande vilken typ av insats den äldre ska få och hur ofta den ska genomföras. Detta gäller även mål som är ekonomiskt kostsamma för kommunen. Sammantaget drar vi därför den övergripande slutsatsen att domstolsprövningen, med avseende på andelen upphävida kommunala beslut, endast begränsar det kommunala handlingsutrymmet i liten utsträckning. Däremot begränsas det kommunala handlingsutrymmet i betydande utsträckning när det gäller de beslut som domstolarna ändrar, både vad gäller tjänsternas innehåll och resursallokering.

Vad innebär då dessa resultat för de delvis motstridiga målen om möjligheten till lokal anpassning och om nationell jämlikhet i svensk välfärdspolitik? Som konstaterades i artikelns inledning ger regeringsformen ingen vägledning till hur avvägningen mellan det grundlagsfästa självstyret och viljan till nationell jämlikhet ska hanteras. I stället framhålls behovet av flexibilitet och att självstyrets omfattning ska vara möjligt för nuvarande och kommande politiska majoriteter att vid behov omdefiniera och anpassa till olika sektorer (Strandberg 2000; Riberdahl 1993). Att undersöka vilken avvägningen mellan dessa två mål som blir resultatet av olika politiska beslut, oavsett om det handlar om införandet av riktade stadsbidrag, statliga tillsynsmyndigheter eller domstolsprövning av myndighetsbeslut, är därför centralt för att förstå hur det grundlagsskyddade självstyret i praktiken realiserar. Trots förvaltningsdomstolarnas mycket viktiga uppgift att inom social- och omsorgspolitikerna granska kommunernas tillämpning av socialtjänstlagen saknas det i stort kunskap om hur domstolarna agerar för att säkerställa att enskilda tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Genom denna första systematiska undersökning av domstolsprövning av myndighetsbeslut

rörande äldres rätt till omsorg har vi kunnat visa att det finns en variation i domstolarnas agerande, där de i viss utsträckning begränsar kommunernas handlingsutrymme vad gäller sektorns finansiering och organisering. Hur kommunerna uppfattar domstolarnas domar och i vilken mån de rättar sig efter dem är frågor som framtida studier bör försöka besvara i syfte att hjälpa oss att ytterligare förstå domstolsprövningens inverkan på det kommunala självstyret och på äldres rätt till en individ- och behovsanpassad omsorg.

## Referenser

- Bergmark, Åke & Minas, Renate, 2007. "Decentraliserad välfärd eller medborgerliga rättigheter? Om omfördelning av makt och ansvar mellan stat och kommun", *Socialvetenskaplig tidskrift* 2-3, s. 220-241.
- Blomqvist, Paula & Winblad, Ulrika, 2022. "Contracting out Welfare Services: How Are Private Contractors Held Accountable?", *Public Management Review* 24(2), s. 233-54.
- De Somer, Stéphanie, Lettanie, Ute & Popelier, Patricia, 2022. "Judicial Review of Agency Action in Europe", s. 331-345 i Maggetti, Martino, Di Mascio, Fabrizio & Natalini, Alessandro (red.), *Handbook of Regulatory Authorities*. Cheltenham & Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Ettelt, Stefanie, 2020. "Access to Treatment and the Constitutional Right to Health in Germany: A Triumph of Hope over Evidence?", *Health Economics, Policy and Law* 15(1), s. 30-42.
- Fredriksson, Mio, 2012. *Between Equity and Local Autonomy – A Governance Dilemma in Swedish Healthcare*. Avhandling. Uppsala: Uppsala universitet, Institutionen för folkhälso- och vårdvetenskap.
- Hertogh, Marc & Halliday, Simon, 2004. *Judicial Review and Bureaucratic Impact: International and Interdisciplinary Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hirschl, Ran, 2008. "The Judicialization of Mega-Politics and the Rise of Political Courts", *Annual Review of Political Science* 11, s. 93-118.
- Hollander, Anna, 2005. "Privatisering av Socialtjänstlagen – rättsliga villkor för att överlämna utredningar inom individ och familjeomsorgen på entreprenad", *Socialvetenskaplig tidskrift* 2-3, s. 208-225.
- Karlsson Schaffer, Johan, 2020. "En rättighetsrevolution som kom av sig", Bloggpost. Mothugg. Tillgänglig på <https://www.mothugg.se/2020/04/11/social-rattighetsrevolution-kom-av-sig/>, citerad 2023-11-01.
- Larsen, Teresa & Svensson, Hilda, 2021. "Vad kostar det att vårda patienter i kommunal vård och omsorg?", tillgänglig på <https://goteborgsregionen.se/download/18.65b4e41a17cc229128c7d01/1635948860097/Vad%20kostar%20det%20att%20v%C3%A5rda%20%20patienter%20i%20kommunal%20v%C3%A5rd%20och%20omsorg%3F.pdf>, citerad 2023-11-20.
- Larsson, Torvald, 2020. *Domstolsprövning av förvaltningsbeslut. Svensk, dansk och österrikisk rätt i komparativ belysning*. Avhandling. Lund: Lunds universitet, Media-Tryck.
- Leijon, Karin & Moberg, Linda, 2024. "Limiting Bureaucratic Discretion? Analyzing the Design and Exercise of Administrative Judicial Review in the Welfare Sector", *Governance*.

- Leijon, Karin & Moberg, Linda, 2022. "Administrative judicial review in Sweden 2019-2020", dataset.
- Lindseth, Peter, 2019. "Judicial Review in Administrative Governance: A Theoretical Framework for Comparative Analysis", s. 175-194 i de Poorter, Jurgen, Hirsch Ballin, Ernst & Lavrijssen, Saskia (red.), *Judicial Review of Administrative Discretion in the Administrative State*. The Hague: Asser Press.
- Morales, Leticia, 2015. "Taking facts seriously: judicial intervention in public health controversies", *Public Health Ethics* 8(2), s. 185-195.
- Platt, Lucinda, Sunkin, Mauricio & Calvo, Kerman, 2010. "Judicial Review Litigation as an Incentive to Change in Local Authority Public Services in England and Wales", *Journal of Public Administration Research and Theory* 20(2), s. 243-260.
- Puide, Annika, 1984. "Överklagade biståndsbeslut, en uppföljningsundersökning av socialtjänstens besvärssärenden i fyra kommuner", Rapport i socialt arbete 23. Socialhögskolan: Stockholm.
- Rauch, Dietmar, 2005. *Institutional Fragmentation and Social Services Variations*. Avhandling. Umeå: Umeå universitet, Sociologiska institutionen.
- Riberdahl, Curt, 1986. "Målstyrning och ramlag – ett diskussionsinlägg", *Statsvetenskaplig tidskrift* 89(1), s. 41-46
- Riberdahl, Curt, 1993. "Rättighetslagar och kommunalt självstyre", *Förvaltningsrättslig tidskrift* 1993(3), s. 153-172.
- Rönnerberg, Linda, 2012. "Reinstating National School Inspections in Sweden – the Return of the State", *Nordic Studies in Education* 32(2), s. 70-80.
- Rönnerberg, Linda, 2014. "Justifying the Need for Control. Motives for Swedish National School Inspection during Two Governments", *Scandinavian Journal of Educational Research* 58(4), s. 385-399.
- Pavone, Tommaso & Stiansen, Øyvind, 2021. "The Shadow Effect of Courts: Judicial Review and the Politics of Preemptive Reform", *American Political Science Review* 116(1), s. 322-336.
- SFS 1980:620, Socialtjänstlagen.
- SFS 1974:152, Kungörelse om beslutad ny regeringsform.
- SFS 2001:453, Socialtjänstlagen.
- SFS 1993:387, Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade.
- Shapiro, Martin & Stone Sweet, Alec, 2002. *On Law, Politics, & Judicialization*. Oxford: Oxford University Press.
- Shipan, Charles R., 2000. "The Legislative Design of Judicial Review: A Formal Analysis", *Journal of Theoretical Politics* 12(3), s. 269-304.
- Strandberg, Urban, 2000. "Service, medborgarskap eller social gemenskap?", i *Självstyrelsen utmanad*. Stockholm: Svenska kommunförbundet.
- Syrett, Keith, 2011. "Health Technology Appraisal and the Courts: Accountability for Reasonableness and the Judicial Model of Procedural Justice", *Health Economics, Policy and Law* 6(4), s. 469-488.
- Tolley, Michael C., 2003. "Judicial Review of Agency Interpretation of Statutes: Deference Doctrines in Comparative Perspective", *Policy Studies Journal* 31(3), s. 421-440.
- Turner, Ian R., 2022. "Reviewing Procedure Versus Judging Substance: How Increasing Bureaucratic Oversight Can Reduce Bureaucratic Accountability", *Journal of Political Institutions and Political Economy* 2(4), s. 569-596.

- Wang, Daniel Wei L., 2015. "Right to Health Litigation in Brazil: The Problem and the Institutional Responses", *Human Rights Law Review* 15(4), s. 617–641.
- Wenander, Henrik, 2019. "Full Judicial Review or Administrative Discretion? A Swedish Perspective on Deference to the Administration", s. 405–415 i Guobin, Zhu (red.), *Deference to the Administration in Judicial Review: Comparative Perspectives*. Cham: Springer.
- Åström, Karsten & Werner, Cecilia, 2002. *De äldre och besvärsrätten – överklagande beslut om hemtjänst och särskilt boende*. Stockholm: Socialstyrelsen.

## Appendix

Tabell A1. De svenska förvaltningsrätternas användande av sina formella befogenheter vid domstolsprövning, samtliga 1831 mål mellan januari 2019 och juni 2020 inräknade

	Typ av domslut: odetaljerat	Typ av domslut: detaljerat
<i>Domstolsprövningens sakinnehåll: endast lågkostnadsmål</i>	1. Utmanar kommunalt handlingsutrymme i låg grad. <b>1,6 % (30)</b>	2. Utmanar kommunalt handlingsutrymme i hög grad vad gäller tjänsternas innehåll. <b>3,7 % (67)</b>
<i>Domstolsprövningens sakinnehåll: alla mål</i>	3. Utmanar kommunalt handlingsutrymme i hög grad vad gäller resursallokering. <b>3,2 % (59)</b>	4. Utmanar kommunalt handlingsutrymme i hög grad vad gäller tjänsternas innehåll och resursallokering. <b>14,6 % (268)</b>