

sjukvårdens olika sektorer – i detta fall mellan primärvård och länssjukvård. Det skulle tala för att ett sektori-seringstänkande finns även i den landstingskommunala verksamheten och att det i sin tur påverkar attitydbilden i enlighet med våra resultat.

Organisationens attityder kan alltså beskrivas i termer såväl av samstämmighet som motsättning. Samstämmighet råder i flera avseenden mellan politiker och tjänstemän. Motsättning råder i vissa frågor mellan dessa grupper å ena sidan och verksamhetsföreträdare och fackliga representanter å den andra. Dessutom finns divergerande attityder mellan vårdföreträdare från olika sektorer.

Harry Petersson

Litteratur

- Andersson 1985, Andersson, R: Sjukvårdspolitiken: oenighet eller samförstånd? Några resultat från en undersökning av politikernas och medborgares syn på sjukvården. Stencil, Lund 1985.
- Andersson/Petersson 1986, Andersson, R, Petersson, H: Den nya hälsopolitiken. Politikernas och medborgares syn på sjukvården. Statsvetenskaplig Tidskrift 1986:1.
- Borgenhammar 1979, Borgenhammar, E: Health Care Budgeting. Goals, Structure, Attitudes. Göteborg 1979.
- Hagström 1978, Hagström, B: 1971 års länsförvaltningsreform. En utvärdering. Lund, 1978.
- HS 90, Hälsa- och sjukvård inför 90-talet (HS 90), SOU 1984:39.
- Johansson 1975, Johansson, L m fl: Landstingskommunerna, Lund 1975.
- Johansson 1976, Johansson, L: Landstingskommunerna. Organisation, beslutsprocess och serviceutbud. Statsvetenskapliga institutionens meddelandeserie 1976:2.
- Landstingsförbundet 1985, Landstingsförbundet: En SCB-undersökning om svenska folkets erfarenheter av och inställning till hälso- och sjukvården. Stockholm 1985.
- Landstingspolitikerna 1980, Landstingspolitikerna 1980, rapport från Kommunaldemokratiska kommittén, 1981.
- Lægred/Olsen 1978, Lægred, P, Olsen J P: Byråkrati och beslutningar. En studie av norske departement. Oslo 1978.
- Molin m fl 1979, Molin, B m fl: Offentlig förvaltning, Göteborg 1979.
- Petersson 1975, Petersson, H: Den landstingskommunala förvaltningsorganisationen, i Johansson, L m fl: Landstingskommunerna, Lund 1975.
- Prop 1981/82:97, Proposition om Hälso- och sjukvårdslag, m m. Stockholm 1982.
- Prop 1983/84:190, Proposition om vissa ersättningar till sjukvårdshuvudmännen, m m. Stockholm 1984, (den sk Dagmar-överenskommelsen).
- Prop 1984/85:181, Proposition om "Utvecklingslinjer för hälso- och sjukvården m m", 1985.
- SOU 1982:5, Förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner, betänkande från Kommunaldemokratiska kommittén.
- SPRI 1983, SPRI-rapport nr 147, 1983: Primärvårdens organisation.
- Strömberg/Norell 1982, Strömberg, L, Norell, P-O: Kommunalförvaltningen. Rapport nr 15 från Kommunaldemokratiska forskningsgruppen, Kommunaldemokratiska kommittén, Ds Kn 1982:8.
- Söder 1980, Söder, M: MBL vid landstingens nämnder och förvaltningar. Arbetsrapport 1980:32 från Arbetslivscentrum.
- Tarschys 1983, Tarschys, D: Den offentliga revolutionen, Stockholm 1983.

Målstyrning och ramlag — ett diskussionsinlägg

Bakgrund

I det förändringsarbete som ständigt pågår inom den kommunala sektorn diskuteras i dag alternativa styrformer. Man talar om att övergå från regelstyrning till målstyrning. I bakgrunden skymtar att man vill hitta metoder för att göra den offentliga sektorn effektivare. Förändringar inom den offentliga sektorns ram kan vara ett alternativ till privatisering.

En fråga som hittills inte diskuterats närmare är hur en övergång till målstyrning påverkar lagstiftningens innehåll och de statliga tillsynsinstrumenten. Denna fråga hänger i sin tur samman med hur man ser på ramlagar och deras effekter. För närvarande verkar tendensen vara den att man i debatten vänt tummen ner för ramlagstiftning. Jag vill emellertid ifrågasätta om man i alla lägen skall döma ut ramlagarna. Mycket beror på hur man utformar instrumenten för uppföljning.

Det är mot den bakgrunden jag med denna artikel vill initiera en diskussion om målstyrning och ramlag på den kommunala sektorn. De idéer som presenteras är ofullgångna. Vad det gäller är att få igång en seriös debatt i frågorna.

Statliga mål och kommunala mål

I allmänhet är det ganska lätt att konstatera vad som är målen för samhällsverksamhet. Rikspolitiska mål tas av riksdagen. Exempel på sådana är 1974 års kulturpolitiska beslut, beslut om mål för bostadspolitiken, skolpolitiken etc. Dessa beslut kan ibland följas av lagstiftning, ibland inte. Det finns ofta andra instrument än rättsliga för att uppnå målen, tex ekonomiska. Ibland kanske

man inte ens vill tillhandahålla några instrument för att uppfylla målen. Statsvetarna talar i sådana sammanhang om "symbolbeslut". Dessa är – tillspetsat uttryckt – aldrig avsedda att genomföras. Mål är ofta allmänt hållna och diffusa. De är ofta mycket vackra. Medlen för att förverkliga dem är därför intressanta. Frågan är nu om regelstyrning verkligen garanterar att målen uppnås. Jag utgår här ifrån att det verkligen är ett intresse att man uppnår de mål som uppställts för en samhällsverk-samhet.

De kommunalpolitiska målen antas av kommunfull-mäktige. Ibland kräver lagen att vissa mål tas i form av planer, t ex barnomsorgsplan eller energiförsörjnings-plan, ibland saknas sådana krav.

Medlen för att se till att målen uppfylls är i grunden annorlunda i ett regelstyrt system än i ett målstyrt system. Frågan är nu hur man skall åstadkomma tillräckliga och till målstyrning anpassade medel i lagstiftningen.

När man talar om målstyrning måste man också göra klart för sig att instrumenten ser annorlunda ut om det är staten som fastställer målen för ett område som en kom-mun ansvarar för ("den specialreglerade sektorn") eller om kommunerna själva kan fastställa målen för verk-samheten (fakultativa sektorn).

Generella principer för offentlig verksamhet

För hela den gemensamma sektorn – stat, kommun och landsting – finns allmänna krav som har med grundläg-gande rättsprinciper att göra. Dit hör t ex att all förvalt-ning skall utövas under lagarna, att allas likhet inför lagen skall beaktas, att myndigheten och de som är verksamma där skall iaktta objektivitet och opartiskhet i sin verksamhet. Allt detta, som saknar motsvarighet på den privata sektorn, binder upp den offentliga sektorn till vissa förhållningssätt och kan återverka på de hand-lingar som företas inom offentlig verksamhet. Detta återverkar också på gränserna för vad som kan eller bör privatiseras. Lite tillspetsat kan man säga att regerings-formen förbjuder godtycke och prestige i offentlig för-valtning samt syftar till att garantera att besluten fattas i demokratisk ordning. En helt annan sak är vilken faktisk genomslagskraft dessa principer har i praktiken. Det finns dock exempel på att man kan göra principerna gällande.

När det gäller kommunal självstyrelse har statsmak-terna i olika sammanhang markerat att den kommunal-politiska handlingsfriheten måste vägas mot medborgar-nas krav på rättssäkerhet och lika tillgång till samhälls-service.

Särskilda statliga mål

Dessa sektorsmål kommer i kommunala sammanhang till uttryck genom speciallagarnas krav på kommunerna.

Som exempel tas här upp skolväsendet och socialtjän-ten. Lagens primära funktion är här att ålägga kommu-nerna vissa förpliktelser som de annars inte skulle vara skyldiga att fullgöra. Ibland motsvaras dessa av rättighe-ter för medborgarna. Ofta vill man också genom lagstift-ning reglera den minimistandard över hela landet som krävs inom sektorn. Vidare finns särskilda rättssäker-hetsgarantier inbyggda i de fall de kommunala nämnder-na har att besluta om myndighetsutövning mot enskilda (vissa elevfrågor i skolan, tvångsingripanden enligt vård-lagstiftningen, byggnadslov).

Den historiska synen på den specialreglerade sektorn är troligen från både juridiska och statsvetenskapliga synpunkter att det rör sig om en till kommunerna delegerad statlig förvaltning. Man talade i äldre rätt om sk egenförvaltning och självförvaltning. Detta synsätt har successivt övergivits sedan 50-talets slut. Fullgörs inte de förpliktelser lagen kräver av kommunerna står olika sanktioner till buds från statsmakternas sida. En helt annan sak är i vilken utsträckning statliga myndigheter i verkligheten utnyttjar de sanktionsmedel som finns.

I en mycket intressant skrift från stat-kommunbered-ningen, "*Ram eller lag?*", DsC 1984:12, av Håkan Hy-dén hävdas bl a att det brister i möjligheterna att kräva ut rättsligt ansvar hos dem som vägrar att följa de politiska intentionerna efter det att det gamla ämbetsansvaret tagits bort (s 80). Det kan också finnas statliga sektors-mål som inte grundar sig på lagstiftning. Hit hör t ex de kulturpolitiska målen. Från juridisk synpunkt kan då konstateras att enbart riksdagspolitiska uttalanden inte binder kommunerna. Kommunalpolitikerna kan följa de rikspolitiska intentionerna eller låta bli.

På den sociala sektorn gäller balanspunkten mellan statligt och kommunalt att å ena sidan se till att den sociala standarden inte blir för ojämn över landet och å andra sidan ge kommunerna frihet att anpassa verksam-heten efter lokala förutsättningar. Trots deklARATIONER i förarbetena till socialtjänstlagen om den kommunala självstyrelsen har lagstiftaren inte tvekat att genom ett system med förvaltningsbesvär ytterst lägga i förvalt-ningsdomstolens hand att avgöra under vilka förutsätt-ningar den enskilde skall ha rätt till bistånd. Man har alltså byggt in målkonflikter i själva lagen – i detta fall konflikten mellan den enskildes rätt till bistånd och den kommunala självbestämmanderätten. Hydén redovisar problemen i sin skrift s 4 ff. Han pekar på att genom den norm regeringsrätten lagt sig på när det gäller tolkningen av skälig levnadsnivå får merparten av landets kommu-ner underkänt (s 7). Exemplet visar bl a att en ramlag inte automatiskt ger kommunerna större handlings-frihet.

På skelsektorn har de rikspolitiska målen fastlagts senast i utbildningsutskottet 1980/81 (UbU 1980/81:38

s 6–7). Dessa skall inte redovisas i sin helhet här. Ett delmål är likvärdig utbildningsstandard. Ett annat delmål är grundläggande rättssäkerhetskrav för elever och personal. För kommunerna har reserverats en hög grad av driftsansvar för den egna skolan och för organisationen och resursanvändningen. På denna punkt är det emellertid enligt min mening klart att regelsystemet inte lever upp till målen. Man kan jämföra den låga graden av rättssäkerhet för eleverna i fråga om betygssättningen med den formellt långtgående regleringen av lärarnas tjänstetillsättningar och överklagningsmöjligheterna där. Frågan om tjänstetillsättningar har mycket litet med det rikspolitiska målet om likvärdig utbildningsstandard att göra. En annan sak är behörighetskraven på lärare. Kommunerna har inte heller getts det ansvar för driften och organisationen som utskottet talar om. Någon ramlag kan man inte tala om på skolområdet, åtminstone inte om man ser skollag och skolförordning som en helhet. På denna sektor talar man ofta om en övergång till målstyrning. Samtidigt står emellertid regelsystemet i stora drag kvar oförändrat. Man har inte tagit konsekvenserna av de allmänna riksdagspolitiska intentionerna. Det nyligen framlagda förslaget till ny skollag (prop 1985/86:10) följer i dessa avseenden gamla hjulspår.

Vad är målstyrning?

Innan man diskuterar metoder för uppföljning och ansvar i ett målstyrt system kan det vara på sin plats att diskutera vad det moderna honnörsordet "målstyrning" kan innebära. Någon enhetlig definition tror jag inte finns. Däremot har man i olika sammanhang talat om syftet med målstyrning.

Demokratiberedningen har för sin del närmast sett målstyrning som en metod att uppnå ett mer utpräglat servicetänkande i stället för ett "myndighetstänkande", som bl a är präglad av regelutläggning och detaljstyrning (härom, se demokratiberedningens diskussionsbetänkande, SOU 1984:83 s 46 ff). Genom klart formulerade politiska mål anser man att man kan ge utrymme för ett ökat och vidgat ansvar för den personal som möter medborgarna. Men också möjligheten för politikerna att styra arbetsprocessen så att knappa resurser utnyttjas effektivt förs fram. Man pekar också på att ramlagarna ställer krav på kommunerna att arbeta fram lokala mål för olika verksamheter. Vidare betonas vikten av att följa upp effekterna av olika insatser. Styrningen består i första hand av att de förtroendevalda följer upp om resultaten överensstämmer med beslutade mål och verksamhetsidéer. Därefter kan de fatta beslut om nödvändiga åtgärder. Administratörernas, ofta förvaltningschefens, uppgift i ett sådant system är bl a att göra fortlöpande utvärderingar av verksamheten så att politikerna får underlag för uppföljning och omvärdering (betänkandet

s 55). Man kan från dessa utgångspunkter hävda att målstyrning kräver en kontinuerlig kontakt mellan politiker, förvaltningsledning och den personal som i praktiken – om ibland inte formellt – svarar för genomförandet. Enligt min mening gäller det att finna ett system där man verkligen kan omsätta målen i verkligheten.

Jag utgår här från demokratiberedningens synpunkter. Den beskrivna modellen tar i första hand sikte på de fall där *kommunalpolitikerna* själva avgör målen men jag menar att i grunden bör den också kunna tillämpas när kommunalpolitikernas uppgift är att bryta ner de *statliga målen* efter olika lokala kommunala förutsättningar. Kanske kan den också tillämpas vid statlig tillsyn över kommunerna.

Hur kommer då lagen in i bilden? Demokratiberedningen ser i detta sammanhang ramlagarnas syfte som att inom givna ramar göra lokala lösningar möjliga på lokala problem (betänkandet s 54) men talar man inte om *hur* lagarna skall utformas för att nå detta syfte. Befintliga ramlagar tillgodoser ofta inte detta syfte, vilket exemplen från socialtjänstlagens tillämpning visar och vilket Hydén också visat på i den tidigare berörda skriften. Kommunallagen ger större möjligheter härvidlag än andra ramlagar, men friheten gäller då i första hand organisationsformerna, inte verksamhetens innehåll på den obligatoriska sektorn. Den principskiss till ny kommunallag som framlagts (SOU 1985:29) innehåller förslag till lagregler som är anpassade till kommunal målstyrning.

Uppföljning och målstyrning. Effekterna på lagstiftningen

Att ange mål kan som Hydén påpekar vara relativt lätt. Jag bortser här från de fall när skilda ideologier leder till olika mål. Det är betydligt svårare att styra så att målen kan förverkligas. Enligt min mening är det nödvändigt att varje form av målstyrning förutsätter olika former av uppföljning. Annars vet man ju inte om resultaten stämmer med målen. I företagsvärlden talar man om "resultatansvar". Man bör dock vara medveten om att man inte okritiskt och utan analys kan överföra företagstänkandet till kommunerna. De har ofta helt andra funktioner och mål för verksamheten än företag. Vinstintresset saknas. Samhällsnyttan för medborgarna är grunden till kommunal verksamhet. Att ge service inom socialtjänsten kan inte jämföras med att tillverka eller sälja TV-apparater. Uppföljningen måste tillgodose att målen uppfylles eller korrigeras under tidens gång.

Varken den nu gällande kommunallagen eller andra existerande ramlagar har anpassats till ett system med målstyrning och resultatansvar. För att bedöma hur en lagstiftning som tillgodoser dessa krav skall vara utformad måste man först något diskutera vilka krav man

skall ställa på ett uppföljningssystem. Det är just dessa frågor som ännu inte diskuterats eller analyserats tillräckligt. Detta är dock enligt min mening nödvändigt. Annars riskerar man att införa nya honnörsord utan täckning som efter en tid kan bringa de vackra tankarna på en övergång till sk servicekultur i vanrykte. Formalistbyråkraterna trycker troligen i buskarna för att gotta sig åt servicekulturens undergång innan den ens börjat.

Jag kan här bara i korthet peka på några krav som bör diskuteras mer ingående. Dit hör följande:

1 Vid statlig målstyrning gentemot kommunerna måste systemet ta rimlig hänsyn till den kommunala självstyrelsen. Detta är i och för sig lättare sagt än gjort. Man får räkna med ständiga konfliktpunkter. Det är viktigt att analysera vad den kommunala självstyrelsen står för i det konkreta fallen. Tolkningen av vad som är t ex likvärdig utbildningsstandard måste brytas ner till olika lokala förutsättningar. I andra frågor är medborgarnas behov olika i olika kommuner. Detta kan bero t ex på ålderssammansättningen. Frågan är hur långt kommunerna skall ha rätt att vara olika inom en samhällssektor.

2 Systemet bör vara demokratiskt uppbyggt, dvs medborgarna bör komma till tals också i uppföljningsfasen, inte enbart när det gäller att fastlägga och välja mellan olika mål för verksamheten.

3 Systemet bör vara flexibelt, dvs snabbt fånga upp de korrigeringar som en ständigt föränderlig verklighet innebär.

4 I systemet bör – i olikhet mot vad som i dag gäller i praktiken – byggas in ett resultatansvar som gör det möjligt att utkräva *ansvar* när politiker och/eller personal inte lyckas förverkliga målen eller vidta nödvändiga korrigeringar av målen.

5 Flexibiliteten i systemet måste balanseras mot krav på kontinuitet i verksamheten. Tradition och förnyelse kan vara ett fruktbart motsatspar. Ständiga ändringar för ändringens skull bör undvikas liksom motsatsen som innebär stelbenthet och immunitet mot förändringar.

6 Tillräckliga rättssäkerhetsgarantier bör byggas in i systemet. Här bör verkligen analyseras från fall till fall och från område till område vad rättssäkerheten kräver. Man kan t ex fråga sig vilken rättssäkerhet som behövs i tillsättningsärenden inom skolan och jämföra med elevernas rättssäkerhet när det gäller betygssättningen.

De traditionella styrinstrumenten i ett nytt system

De traditionella styrinstrumenten för statlig uppföljning inom den kommunala sektorn är utan inbördes rangordning förvaltningsbesvär, tillsyn, underställning och styrning genom statsbidrag. De avser att se till att *regler* följs och är inte alltid anpassade till ett målstyrt system. Ibland är det fortfarande viktigt att ha system som inne-

bär att regler följs, t ex när rättssäkerheten kräver det, främst när det gäller myndighetsutövning mot enskild. I andra fall är frågan om de traditionella instrumenten kan utnyttjas i ett målstyrt system mer tveksam. Klart är att statlig tillsyn kan se annorlunda ut i ett målstyrt än i ett regelstyrt system. Riksdagen har varit medveten om detta när det gäller t ex skolområdet (se t ex prop 1980/81:107 s 56 f). Rent tekniskt går det enligt min mening att förvandla tillsynen till en *målstyrd tillsyn* som går ut på att pröva om målen uppfylls. Frågan om de statliga myndigheterna i dag verkligen kan leva upp till en sådan förvandling är dock öppen. Traditioner och kvarstående detaljregleringar – t ex inom skolområdet – kan antas hämma en sådan utveckling.

Statlig förvaltningsrevision över kommunal verksamhet är i dag i princip begränsad till de specialreglerade statsbidragen, men är annars intressant som uppföljningsinstrument. Hänsyn till den kommunala självstyrelsen gör dock en vidgning tveksam.

Förvaltningsbesvär kan i det perspektiv som här diskuteras sägas vara en form av *medborgarstyrt instrument* för den enskilde medborgaren som är berörd av ett ärende varigenom kommunala beslut kan överprövas såväl från rättsliga som från lämplighetsgrunder. Detta instrument avser individens specifika rättigheter och skyldigheter och kan därför inte användas för att mäta kraven på generell minimistandard som en speciallag kan kräva av en kommun. Undantagsvis, som t ex när det gäller rätten till bistånd, kan dock besvären indirekt få sådana verkningar.

Hur statsbidragen skall utformas i ett målstyrt system vågar jag inte ha någon säker uppfattning om. Schabloniserade statsbidrag kan i nedskärningstider vara lättare för statsmakterna att dra in på. Specialdestinerade statsbidrag kan medföra detaljstyrning som inte garanterar måluppfyllelse eller tar hänsyn till den kommunala självstyrelsen och de lokala förutsättningarna. Kanske man skall försöka finna någon medelväg. Det bör emellertid vara möjligt att anpassa också statsbidragssystem till målstyrning.

Nya styrinstrument?

En utgångspunkt för mina diskussioner är att *ramlagar* ibland är användbara. Konstitutionsutskottet har nyligen kritiserat ramlagarna (KU 1983/84:22) och sagt att en minskad användning av ramlagstiftning bör vara en viktig del av ambitionen att förenkla och rationalisera regelsystemet. Bakgrunden till denna ståndpunkt får nog sökas i frågan *vem* som fyller ut ramlagarna med detaljföreskrifter. Ofta är det statliga förvaltningsmyndigheter eller också har domstolarna tillagts rollen att fylla ut ramlagen med konkret innehåll. Man har satt in

existerande ramlagar i den traditionella metodiken att fylla ut lag med. Det gäller dock att inte kasta ut barnet med badvattnet. Hydén dömer inte heller ut ramlagsystemet utan pekar på att ramlag ibland kan vara lämpligt och ibland ett olämpligt instrument (s 15). Bristen ligger främst i lämpligt uppföljningsinstrument (Hydén s 100 ff). När det gäller rättssäkerhetsfrågor som rör myndighetsutövning mot enskild är det enligt min mening olämpligt att använda ramlagen som instrument. När det däremot gäller mer generell service, t ex inom skolväsendet eller socialtjänsten, bör ramlagen vara att föredra om den kompletteras med lämpliga instrument för uppföljning.

I framtiden bör man emellertid ställa vissa krav på själva ramlagen. Dit hör att man måste ge klarare besked om *målkonflikter* inom en sektor eller mellan olika sektorer. Om statsmakterna t ex vill sätta den enskildes rätt till socialt bistånd före kommunernas självbestämmanderätt bör man tala klarspråk och inte som nu försöka sätta sig på flera stolar samtidigt.

Vill man ta särskild hänsyn till den kommunala *självstyrelsen* i en ramlag bör man diskutera om nya lagstiftningsmodeller är möjliga. Kan man t ex i en speciallag som är utformad som en ramlag tänka sig någon *allmän regel* om hänsyn till den kommunala självstyrelsen? Exempel på sådana lösningar finns i dag i JO-instruktionen. Där står att när JO skall utöva tillsyn över kommunal verksamhet skall JO beakta de särskilda betingelser under vilken den folkliga självstyrelsen arbetar. Han bör inte ingripa så att den kommunala verksamheten onödigt hämmas. Av JO:s ämbetsberättelser framgår att JO rent faktiskt tar hänsyn till denna regel. Kanske en liknande lösning skulle vara tillämplig också då andra statliga organ utövar tillsyn över kommunal verksamhet. En annan intressant modell är bestämmelserna i 34 § medbestämmandelagen som ger arbetstagarna tolkningsföreträde vid vissa tvister till dess tvistefrågan avgjorts. Kan man tänka sig att ge kommunerna tolkningsföreträde när det gäller vad en ramlags skyldigheter innebär? Jag vill bara berika diskussionen med att föra in sådana tankar. Givetvis måste man göra en mer ingående och noggrann analys innan man verkligen inför sådana regler i ramlagarna. Några andra idéer om hur själva ramlagarna skall se ut har jag för dagen inte. Jag går därför över till frågan om nya styrinstrument som komplement till ramlagen.

Några mer genomtänkta eller permanenta system för uppföljning av de reformer som riksdagen beslutar om finns inte i Sverige. Bland statsvetarna kan man emellertid notera att ökat intresse för s k implementationsforskning. Givet är att riksrevisionsverket, statskontoret och riksdagsrevisorerna här någon gång kan ha en uppgift att fylla. I enskilda fall kan frågan om effekten av en viss reform komma upp i form av motioner i riksdagen eller

genom framställningar från JO, JK, statliga myndigheter eller kommuner direkt till regeringen. I enstaka fall förekommer också att riksdagen "beställer" en redovisning av hur en viss reform slagit ut. Så har skett i fråga om verksamheten enligt 1983 års lag om arbete i ungdomslag (riksdagens skrivelse 1984/85:88).

Ett klart samband med tankar på uppföljning i syfte att göra omprövning möjlig har de från USA nyligen importerade idéerna om s k sunset legislation. Det amerikanska systemet redovisas bl a i förvaltningsutredningens betänkande "Förnyelse genom omprövning" (SOU 1979:61 s 77-79). Regeringen har nyligen lanserat s k solnedgångsförordningar på det statliga arbetsgivarområdet. Systemet innebär att giltighetstiden för en förordning begränsas. Skall förordningen gälla efter en viss dag måste den beslutas på nytt, annars upphör den att gälla. Syftet är att skapa ett system för periodiskt återkommande utvärdering och omprövning. Godkänns inte systemet på nytt så avvecklas det automatiskt. En motion om vidgad användning av metoden med s k sunset legislation har nyligen väckts i riksdagen (1984/85:474, Marianne Karlsson, c). Solnedgångsförordningar kan alltså vara ett nytt instrument för att bedöma om det befintliga regelsystemet verkar som tänkt.

Också andra nya styrinstrument bör diskuteras. Jag är medveten om att de tankar jag här redovisar givetvis måste analyseras noga. Det rör sig här enbart om ytliga idéskisser. I dag saknas *direkta kanaler mellan rikspolitiker och kommunalpolitiker*. I äldre tid fyllde första kammaren i riksdagen i viss mån en sådan funktion genom att landstingen var valkorporationer. Indirekt kan ibland samband uppnås genom partiorganisationerna, men fråga är om det räcker till för att klara sambandsfrågorna. Direkta kanaler mellan rikspolitiker och kommunalpolitiker är givetvis att föredra i fall när besluten fattats av kommunalpolitiskt sammansatta organ som kommunala nämnder. Kommunförbundet har i olika sammanhang vänt sig mot att av kommunalpolitiker fattade beslut överprövas av tjänstemän i statliga verk. Enligt min mening har detta fog för sig när det gäller lämplighetsfrågor. I fråga om renodlade laglighetskontroller bör liksom hittills en sådan prövning ankomma på förvaltningsdomstolar och av JO.

Vilka alternativa statliga organ kan man då tänka sig? En utgångspunkt bör alltså vara att det inte är statliga byråkrater som primärt skall utöva statlig tillsyn i frågan som rör genomförande av rikspolitiska mål. En tänkbar möjlighet vore därför att ha politiskt sammansatta verksamheter som i ett målstyrt system kunde överpröva kommunalpolitiska beslut i friare former, t ex genom att "ta upp förhandlingar" med kommunalpolitikerna. Medborgarna skulle kunna initiera en prövning i *mål-* och standardfrågor på områden, där statsmakterna genom lag ålagt kommunen att hålla en viss minimistan-

dard. Det bör betonas att jag med förslaget inte avsett att stärka den statliga styrningen över kommunerna utan enbart att tillhandahålla nya instrument. Mitt resonemang begränsar sig endast till den obligatoriska delen av kommunal verksamhet.

En annan lösning vore att inrätta särskilda politiska utskott för bedömning av om kommunerna levde upp till de av statsmakterna uppsatta målen sådana de uttrycks i speciallag. Riksdagspolitikernas skara skulle på detta sätt kunna utökas. Man kan inte rimligen kräva att dessa nya rikspolitiska uppdrag skulle besättas av de 349 riksdagsledamöterna. Riksdagen är ju en motsvarighet till fullmäktige på det kommunala planet, om jämförelsen tillåts. Verksstyrelse eller uppföljningsutskott skulle i det tänkta systemet bli motsvarighet till de kommunala nämnderna. Man skulle få fler rikspolitiker. Jag är medveten om att dessa tankegångar bryter mot den traditionella statliga uppbyggnaden av förvaltningen. Det finns säkert tusen invändningar att rikta mot förslaget. Men varför inte fundera i nya banor? Tanken bakom är att få en skara rikspolitiker som bedömer måluppfyllelse i stället för statliga byråkrater. För att politikerna inte skall bli byråkraternas "gisslan" kan antas att uppdragen blir mer eller mindre av heltidskaraktär.

Hydén har pekat på lösningar i denna riktning men också sagt att riskerna ligger i att samhället blir än mer segmenterat än i dag (s 101). Segmentering kännetecknas av gemensamma beslutsstrukturer med gemensamma spelregler och värderingar. Denna risk måste beaktas. Man får inte komma med lösningar som permanentar sektorstänkandet. Ett sådant sektorstänkande vållar nackdelar redan i dag. Det räcker med att ange exempel på skolsektorn. En liten möjlighet är att se till att man inte nominerar politiker från "den egna" sektorn i sektorsorganen. Man skulle alltså inte ha skolfolk i skolstyrelsen eller skolbyråkrater som sitter på politiska mandat i riksdagens utbildningsutskott.

Detta för i sin tur över till ett annat problem. Målkonflikter finns i dag inte enbart *inom* en sektor utan också *mellan* sektorerna. Riksdagen stiftar i dag lagar som inte harmonierar med varandra. Något system för att samordna lagstiftning som fungerar tillräckligt bra finns i dag inte. Dessa problem måste egentligen lösas genom bättre samordning mellan de olika fackdepartementen, som ju i dag företräder olika sektorsintressen. Givetvis måste man efterlysa en helhetssyn, men detta kräver kunskap och överblick över många sektorer samtidigt. Vem avgör i dag interna konflikter mellan fackdepartementen? Jag tror att för att undvika segmentering och sektorisering måste man också få fram några sektorsövergripande statliga organ med politisk sammansättning som har till uppgift att bevaka målkonflikter och påkalla regeringens eller riksdagens agerande att lösa sådana konflikter.

Målkonflikterna mellan sektorerna upptäcks ofta först när reformerna skall genomföras på fältet. Ett politiskt sammansatt organ måste givetvis förses med kanslier med sakkunnig expertis.

Systemet förutsätter bättre utbildning och kunskaper om samhället i stort, inte enbart om den egna sektorn. Detta bör in i all utbildning. Utan kunskaper riskerar samhällsapparaten att fungera dåligt, oavsett vilka organisatoriska förändringar man gör. Lika viktigt är attitydfrågorna. Det gäller att förhindra prestige- och makt-tänkande.

Sammanfattningsvis är min grundsyn att förutsättningarna för att ramlag skall vara ett användbart styrinstrument är att man finner nya uppföljningsinstrument eller omprövar gamla, som t ex den statliga tillsynen.

Kommunal målstyrning

Inom den sk fria sektorn är det kommunerna själva som fastställer målen. Kommunerna kan också inom den obligatoriska sektorn ha frihet att utforma lokala mål som är anpassade inom den ram de rikspolitiska målen drar upp. Även här krävs lagändringar för att övergå till målstyrning. Demokratiberedningen har i sin principskiss till ny kommunallag (SOU 1985:29) lagt fram förslag i denna riktning. Hit hör friare regler för budgethantering och delegation. Också förvaltningsrevisionen föreslås stärkt. Man diskuterar också instrument för att utkräva resultatansvar av dem som beslutar om förbrukning av kommunala medel, dvs kommunalpolitiker och kommunal personal. Beredningen har dock tvekat inför ett system där man för politikernas del skulle kunna tvingas att avgå under löpande period, t ex i fall av grov ekonomisk misskötsel. Motsvarande regel finns dock i dag för kommunala bolagsstyrelser. De fall där ett sådant faktiskt utkrävande av ansvar skulle aktualiseras är antagligen mycket få. Exempel från den kommunala verkligheten visar emellertid enligt min mening att sådana regler kan behövas för undantagsfallen. I ett fall hade fullmäktige vägrat ansvarsfrihet för en fastighetsnämnd på den grund att ordföranden (och nämnden) genom olika underlåtenhetssynder orsakat kommunen en förlust på 2,4 miljoner i samband med en ombyggnad. Fullmäktiges majoritet krävde att ordföranden skulle avgå i samband med den vägrade ansvarsfriheten men han ville inte. Lagen tillåter honom också att sitta kvar. Det är i sådana fall frågan om resultatansvar kan bli aktuell.

Hur liknande instrument skall kunna införas för personalens del bör också diskuteras. Det är möjligt att de regler som i dag finns i arbetsrätten skulle räcka.

Curt Riberdahl