

Ramlagar i förvaltnings- politiken

Hans Esping



SNS Förlag

Ramlagar i förvaltnings- politiken

Ramlagar i förvaltnings- politiken

Hans Esping

SNS Förlag

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm

Ramlagar i förvaltningspolitiken

Hans Esping

1:a upplagan

1:a tryckningen

© 1994 Hans Esping och SNS Förlag

Omslag: Hans Kündig

Sättning: Melanders Fotosätter, Stockholm

Tryck: WSOY, Finland 1994

ISBN 91-7150-450-8

Innehåll

Förord 9

1. Inledande disposition 11
 - En normativ bild 14
 - En empirisk bild 16
 - En preskriptiv bild 17
2. Varför ramlagar? 19
 - Den offentliga beslutsprocessen 20
 - Om samhällets komplexitet 28
 - Om växande ambitioner 33
3. Rättens funktioner 35
 - Förvaltningsrätten 40
4. Ramlagarna i rättssystemet 43
 - Sekundärlagstiftning 44
 - Vad är ramlagar? 46
5. Förvaltningspolitisk referensram 55
 - En kort historisk utveckling 58
 - Förvaltningspolitik på 1980-talet 65
6. Socialstatens förvaltning 70
 - Statens styrformer 71
 - Normgivningsmakten 76
 - Olika styrmedel 79
 - Rättsideologier 81
 - Normtillämpningen 86

7. Behovet av konkretisering	91
Val av fallstudier	92
8. Arbetsskadeförsäkringen	95
Från politik till lag	96
Konstruktionen av en lag	98
Arbetsskadebegreppet	103
Oklara mål	106
Beslutsorganisationen	111
Kostnader och skadefall	115
Arbete som orsak till skada	118
Fri bedömning av arbetsskada	129
Exakt fel?	132
9. Socialtjänstlagen	134
En kort historik	136
Lagens struktur	140
Verksamheterna	147
Socialtjänstlagen i rättssystemet	148
Sammanhållen målinriktad ramlag?	188
10. Socialbidrag	193
Det formella innehållet	197
Individ- och familjeomsorg	198
"Skälig levnadsnivå"	200
Innebörden	213
Beslutsprocesserna	220
Materiell rättstrygghet	228
Formell rättssäkerhet	233
Approximativt rätt?	245
11. Barnomsorg	249
En historisk bakgrund	250
Barnomsorgen i socialtjänstlagen	254
Utbyggnadsmålet	258
Det pedagogiska målet	263
Alternativ barnomsorg	271
Förturer	283

Statsbidragen	285
Barnomsorgsavgifter	289
Kontrollerad anarki?	294

12. Vård och behandling av missbrukare	299
Missbrukare i socialtjänstlagen	299
Missbrukarna	302
"Hjälp och stöd"	306
Systemskifte	309
Bistånd och behandling	312
Behövs ett program för missbrukarvård?	324

13. Miljöskyddslagen	328
Miljöskyddslagens struktur	331
Miljöskyddslagen i rättssystemet	347
Regelutfyllnaden	351
Finansieringen	359
Miljöskyddslagens innebörd	360
Cybernetisk samhällsstyrning?	364

14. Sammanfattande slutsatser	368
Ett normativt perspektiv	369
Ett empiriskt perspektiv	382
Ett försök till sammanvägning	387

Referenser	408
------------	-----

Förord

En ramlag anger mål och riktlinjer och förenas med en ofta långtgående delegering till förvaltningsmyndigheter, kommuner eller organisationer. Ramlagstiftningen – och särskilt aspekten att den leder till omfattande och okontrollerad ”sekundärlagstiftning” och andra administrativa regler – har kritiserats från olika utgångspunkter. Från näringslivet, kommuner och konsumentorganisationer har framförts att ramlagstiftningen driver upp kostnaderna och motverkar innovationer och förnyelse. Politiker och några offentliga utredningar har pekat på att den kan leda till en urholkning av folkstyrelseprincipen och från rättsliga utgångspunkter hävdas bl a att den skapar oklarheter kring arbetsfördelningen mellan lagstiftande, verkställande och dömande instanser. Risker för rättssäkerheten och rättstryggheten har också påpekats.

Samtidigt innebär emellertid användning av ramlagar en rationalisering av lagstiftningsprocessen som kan framstå som attraktiv för överbelastade statsmakter. Trots kritiken är det därför sannolikt att ramlagar kommer att vara en väsentlig ingrediens i förvaltningspolitiken även i framtiden. Kunskapen om ramlagarnas egenskaper i samhälls- och förvaltningsstyrningen är emellertid begränsad och fragmentarisk.

Detta är bakgrunden till denna undersökning. Ambitionen är att genom kartläggning och analyser nå sådan kunskap att det blir möjligt att förstå fenomenet ramlagar och dess innebörd för statsmakterna, myndigheterna och medborgarna. Avsikten är att bidra till en nyanserad debatt och en ökad insikt hos alla berörda.

Studien har utförts av fil dr Hans Esping. För att nå önskad konkretion har specialstudier gjorts av arbetsskadeförsäkringen (”Arbetsskadeförsäkringen”, SNS Occasional Paper nr 18, 1990) och soci-

altjänstlagen ("Målinriktad ramlag", opublicerad rapport till socialdepartementet, 1991). I detta arbete har socionom Aira Filppa medverkat med bl a rättsfallsgenomgångar.

Projektet har bedrivits inom ramen för SNS forskningsprogram "Den offentliga sektorn" och har finansierats genom anslag från civildepartementet, socialdepartementet och Jan Wallanders och Tom Hedelius' stiftelse för samhällsvetenskaplig forskning. Värdefulla råd och synpunkter har under arbetets gång erhållits från en seminariegrupp bestående av bl a planeringsdirektör Peter Gorpe, Länsstyrelsen i Stockholms län, revisionsdirektör Bo Hillman, RRV, dåvarande departementssekreteraren Jörgen Nilsson, civildepartementet, regeringsrådet Elisabeth Palm, Regeringsrätten, docent Rune Premfors, statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet, biträdande direktör Lars-Göran Redbrandt, SAF, och docent Bo Rothstein, statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet. Till delstudien om socialtjänstlagen knöts en särskild expertgrupp. Som alltid när det gäller SNS-publikationer svarar författaren ensam för innehållet.

Stockholm i november 1993

Göran Arvidsson
Forskningsledare

1. Inledande disposition

Ramlag har blivit ett slags kultord i den aktuella samhällsdebatten. Samtidigt som det som begrepp är tämligen utforskat i de olika rätts- och samhällsvetenskaperna, är det ett högst påtagligt fenomen i samtida förvaltningspolitik. När statsmakterna till synes utan större tvekan väljer att reglera allt flera betydelsefulla samhällsområden genom ramlagstiftning är det därför inte utan risker. Det finns problem på åtminstone två nivåer.

Ramlagstiftning är en de facto delegering av lagstiftningsmakten till olika förvaltningsorgan inklusive regeringen. Detta kan naturligtvis ses som en rationalisering och effektivisering av samhällsstyrningen. Men det innebär också att man avviker från den idealmodell för den parlamentariska demokratin som tecknas i regeringsformen och riksdagsordningen. Riksdagens beslut att reglera ett område i ramlagsform innebär ju att man definitionsmässigt inte riktigt kan precis uttrycka vad man materiellt avser. Man ansluter formellt till legalitetsprincipen, men reellt innebär det ett "kringgående". Man behöver inte vara överdrivet formalistisk för att befara att detta kringgående på sikt kan få betydelse för hela den offentliga maktens legitimitet.

Ramlagstiftningen innebär också en ändrad maktfördelning mellan riksdagen och de förvaltningsmyndigheter (inklusive regeringen) som hanterar ramlagarnas konkretisering och verkställighet. Möjligheten för riksdagen, dess utskott, revisorer och ombudsmän, att utöva reell kontroll minskar självklart på områden som regleras av relativt vaga ramlagar jämfört med sådana där lagstiftningen är mera precis. Det är ingen tillfällighet att riksdagen i olika uttalanden har ställt sig betydligt mera kallsinnig till principen med ramlagar än regeringen. I förlängningen påverkas också förhållandena mellan regeringspartier och oppositionen i riksdagen när viktig samhällspåverkan döljs i

ramlagens form. Regeringen har ju stora möjligheter att helt informellt eller t ex i budgetdirektiv påverka myndigheternas konkretisering av ramlagarna eller bedömningsgrunderna i handläggningen. En möjlighet som oppositionen i stort sett saknar.

Lagarna och lagstiftningsprocessen är hörnstenar i den demokratiska parlamentarism som författningen anger. Ramlagar förekom visserligen undantagsvis under den period då den nuvarande regeringsformen utarbetades och beslutades, men observerades knappast i övervägandena. Det är först efter 1975 som ramlagarna har expanderat så kraftigt i antal och "kvalitet" att de fått betydelse för de centrala konstitutionella förhållandena. Konsekvenserna av att ramlagsfenomenet knappast har observerats och än mindre reglerats i regeringsformen är ett potentiellt problem, väl värt att utreda närmare i statsrättslig och statsvetenskaplig forskning. Denna "konstitutionella" problemnivå har emellertid inte kunnat inrymmas i ambitionen för denna undersökning.

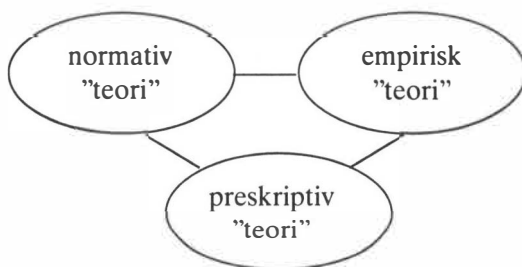
På en annan "lägre" nivå innebär själva konstruktionen och tillämpningen av ramlagar också problem och risker. Själva lagstiftningsprocessen kan visserligen rationaliseras genom användningen av ramlagskonstruktionen men det är inte självklart att den resulterande samhälls- eller förvaltningsstyrningen för den sakens skull blir särskilt bra.

Förhållandet att ramlagarnas konkreta innebörd ofta bestäms långt ner i förvaltningen innebär bristande överblick och risker för att samordningen med annan kringliggande lagstiftning i rättssystemet går förlorad. Det innebär också möjligen att bestämmelserna inte utformas så av myndigheterna, att olika formella rättssäkerhetsgarantier – t ex bestämmelserna i förvaltningslagen eller JO-kontrollen – blir tillräckliga. Det måste också ställas krav, särskilt när det gäller "benefika" program, på i varje fall ett minimum av individuell rättstrygghet. Utan i lagstiftningen angivna klara och precisa kriterier är detta inte självklart enkelt. Slutligen kan konkretiseringen och tillämpningen av ramlagar innebära att riksdag och regering tappar kontrollen över kostnadsutvecklingen eller effekterna av lagstiftningen i övrigt. Detta senare är inte minst riskabelt därför att vagheten i ramlagarna ofta kombineras med en decentralisering även av andra förvaltningspolitiska styrmedel och därför att den ofta uttalade avsikten att kombinera ramlagar med intensivare uppföljning och ut-

värdering, inte förverkligas i praktiken. Denna senare problematik dvs ramlagarnas ändamålsenlighet och innebörd som instrument i samhälls- och förvaltningsstyrningen – den ”instrumentella” nivån – är det egentliga objektet för denna undersökning.

Framställningen består av tre delar av olika art. I den första delen (kap 2–6) försöker vi undersöka ramlagstiftningens ”normativa” premisser och skapa en sammanfattande referensram för ramlagarnas rättsliga och förvaltningspolitiska förutsättningar. I undersökningens andra del (kap 7–13) beskrivs innehållet i och innebörden av några utvalda ramlagar. Ambitionen är att i görligaste och fullständigaste mån skapa en empirisk illustration till de normativa förutsättningarna i den föregående delen. I den sista delen, som bara består av ett kapitel (kap 14), försöker vi skapa en preskriptiv syntes av de tidigare observationerna och analyserna. Dispositionen får det principiella utseende som följer av figuren.

Figur 1.1 Analysschema för undersökning av ramlagarna som instrument i samhälls- och förvaltningsstyrningen



Det är den sammanhållna hanteringen av en normativ ”teori”, om hur det bör vara enligt olika demokratiskt beslutade strategier, en empirisk ”teori”, om hur det faktiskt förhåller sig, och en preskriptiv ”teori”, om hur det skulle kunna vara, som är undersökningens ämne. (Uttrycket ”teori” bör naturligtvis i sammanhanget inte tas alltför bokstavligt.) Dessa tre delar i undersökningen avses tillsammans utgöra delar av en föreställningsram eller ett analysschema med ett klart uttalat praktiskt syfte.

Funktionen av ett sådant analysschema beskrivs av Etzioni i följande termer:

"The purpose of the following discussion is "programmatic"; it seeks to illustrate the kind of factors and relationships on which a theory of social guidance would focus and not to provide a full set of propositions, not to mention data, in support of such a theory."

I ett annat sammanhang (Esping 1983) avsåg vi själva med föreställningsram eller referensram:

"ett påstående om hur verkligheten är beskaffad, vilka komponenter eller samband som skall beaktas i försöken att förstå denna verklighet, en begreppsapparat samt riktlinjer för problemformulering eller tekniker för att finna ny kunskap. Vid konstruktionen och hanteringen av en referensram är det angeläget att observera att den inte skall bedömas i termer av sann eller falsk utan på grundval av hur kraftfullt den kan hjälpa oss att avslöja verklighetens struktur."

Ett analyschema eller en referensram i den mening, som är denna undersöknings, är alltså ett teoretiskt instrument med en klart uttalad praktisk funktion.

En normativ bild

En första fråga i denna del är varför man överhuvudtaget anser det önskvärt eller nödvändigt med ramlagar när en mera preciserad lagstiftning hade varit möjlig. Allmänt kan ramlagar ses som en decentralisering och rationalisering av lagstiftningsmakten. Men det finns också många och väl dokumenterade nackdelar med ramlagar. Ändå tycks statsmakterna inte tveka att systematiskt fortsätta att reglera nya områden med ramlagar snarare än genom mera preciserade regler. Det bör alltså finnas tunga – närmast tvingande – skäl för detta. Ett sådant tungt skäl finns i legalitetsprincipen och de andra restriktioner som regeringsformen och riksdagsordningen ställer upp för den offentliga maktutövningen. Dessa restriktioner härstammar från en lång tradition av sund skepsis mot den offentliga makten men kommer på ett påtagligt sätt i kollision med den ökade "efterfrågan"

på offentlig intervention och offentlig reglering. Dessa frågor diskuteras i kapitel två.

Om man skall diskutera ramlagar seriöst måste det ske i något slags sammanhang. Ramlagar är naturligtvis i första hand ett rättsligt begrepp och bör alltså undersökas i en juridisk föreställningvärld. Men ramlagar är också i hög grad ett uttryck för en politisk vilja att förändra eller kanalisera sociala och ekonomiska processer i en ny riktning. Detta gör att ramlagarna inte utan vidare kan förstås och analyseras i de traditionella rättsvetenskapliga referensramarna med deras inriktning på en kodifiering av ett befintligt rättsmedvetande. Vi har alltså behov av en alternativ juridisk referensram eller föreställningvärld som i högre grad tar hänsyn till rättens roll som instrument för social och ekonomisk förändring. Fragment av en sådan diskuteras i kapitlen tre och fyra. Framställningen är huvudsakligen explorativ med ambitionen att ställa alternativa propositioner utan att alltid ge svaren.

Ramlagar som instrument för social förändring kan emellertid inte ses isolerat från de andra förvaltningspolitiska instrument som statsmakten förfogar över. Det finns en tendens i debatten att tro att lagstiftningen och ramlagarna ingår i en genomtänkt förvaltningspolitisk strategi. Även om normgivningsmakten har en traditionellt framträdande ställning i förvaltningspolitiken är den dock bara en del i en samlad styrning. När man ser decentraliseringen av normgivningsmakten som en del i en genomtänkt förvaltningspolitik så är det därför att det har skett en motsvarande decentralisering av andra förvaltningspolitiska instrument: bevillnings-, utnämnings- (eller snarare organiserings-) och kontrollmakten. Det finns emellertid inte mycket som talar för att dessa i och för sig parallella fenomen är delar av en konsistent och genomtänkt förvaltningspolitisk strategi. I stället får man försöka föreställa sig att ett ökat antal ramlagar är ett uttryck för politiska behov som visserligen gjort sig gällande simultant men på varje område för sig. Detta behandlas i kapitlen fyra och fem; även här med ambitionen att påverka dagordningen för en fortsatt diskussion snarare än att ge entydiga förslag till lösningar.

En empirisk bild

Det har framgått att undersökningen så här långt har kunnat drivas på ett relativt abstrakt meta- och makroplan samt i relativt generella termer. Det är emellertid också angeläget att undersöka varför ramlagar skapas i de konkreta fallen och också hur de faktiskt fungerar. Detta förutsätter någon form av empiriska studier.

Antalet ramlagar är okänt men antagligen mycket stort. Av olika skäl är det inte – i varje fall inom ramen för denna undersökning – möjligt att utreda den faktiska omfattningen. Om inte den totala mängden är känd är det ganska omöjligt att göra ett urval fall som kan betraktas som oklanderligt representativt. Det är emellertid möjligt att välja ut ett antal typfall där en kartläggning av tillkomsthistoria, socio-legal konstruktion och faktiska funktionssätt kan avslöja faktorer som även om de inte kan generaliseras ändå kan ha relevans för lagstiftarna och därmed kan ha en i någon mening praktisk användbarhet.

Denna problematik diskuteras i kapitel 7 som mynnar ut i valet av tre olika fallstudier som sedan redovisas i kapitlen 8–13.

Fallstudierna är någorlunda enhetligt uppbyggda. De inleds med en kort redogörelse för bakgrunden och hur lagstiftningen kom till och varför den fick formen av en ramlag. Därefter följer en kartläggning och analys av lagens struktur, beslutskriterier och det system som konstruerats för att konkretisera och precisera lagens (eller politikens) implementering. Det har inte varit möjligt att göra några egentliga primärstudier. Innebörden av lagstiftningen belyses därför huvudsakligen med rättsfall och tillgänglig statistik. Var och en av fallstudierna avslutas med en impressionistisk sammanfattning av vad vi upplevt som mest karaktäristiskt eller problematiskt på området ifråga.

Urvalet av fallstudier har skett med vissa sidoblickar på vad som varit aktuellt i samhällsdebatten. Några av de fallstudier och områden som vi har studerat har också blivit föremål för ny lagstiftning efter regeringsskiftet 1991. När det gäller arbetsskadeförsäkringen ändrades ramlagskaraktären väsentligt 1992 och arbetsskada, som särskilt område inom socialförsäkringarna, har i praktiken helt upphört under 1993. I andra delar – socialbidragen och barnomsorgen – pågår också förberedelser för en lagstiftning som väsentligen kommer att

ändra ramlagskaraktären. Till en del kan dessa reformer ses som – möjligen överdrivna – reaktioner på de nackdelar med ramlagskonstruktionen, som vi också noterat i studierna. Innebörden av dessa ändringar har, delvis beroende på eftersläpningar i statistiken och den rättsliga prövningen, inte kunnat beaktas. Den huvudsakliga analysen avser därför den lagstiftning som gällde hösten 1991. Detta har emellertid knappast någon betydelse för en generell diskussion om ramlagarnas egenskaper i förvaltningspolitiken.

En preskriptiv bild

I ett avslutande och sammanfattande kapitel (14) diskuteras ramlagarnas ändamålsenlighet som instrument för politikens implementering med de restriktioner som följer av rättssamhällets krav. Vi gör gällande att ramlagar kan vara nödvändiga för att effektivisera den legala styrningen av lagstiftningsprocessen men att behovet varierar med förhållandena på varje förvaltningsområde. Fallstudierna visar att man ibland tillgripit ramlagstiftning närmast slentrianmässigt och utan nämnvärda sakliga skäl. Detta har då inneburit omotiverade nackdelar med hänsyn till rättssäkerhet och materiell rättstrygghet. Det finns emellertid också exempel på motsatsen, där en decentraliserad eller delegerad lagkonkretisering både skulle kunna tänkas uppfylla krav på central kontroll och tillgodose medborgarnas krav på rättstrygghet.

Förhållandet att ramlagarnas olika för- och nackdelar varierar med de olika förvaltningsområdenas specifika egenskaper, gör det svårt att formulera någon generell modell eller teori. Det är emellertid möjligt att formulera några kriterier för en bedömning av de olika ramlagarnas ändamålsenlighet.

De dimensioner som då blir aktuella är dels sådana som följer av en traditionell rättslig referensram, framför allt ramlagens inordning i rättssystemet och den ”formella” rättssäkerheten, dels sådana som har en mera direkt förvaltningspolitisk betydelse, som lagstiftningsgenomförbarhet och den materiella rättstryggheten. Men där ingår också statsmakternas möjligheter att bibehålla kontrollen när konkretiseringen av lagarnas innehåll decentraliseras.

Det står också klart att en mycket stor del av ramlagarnas ändamålsenlighet beror av egenskaperna hos den organisation som skall genomföra den. Detta bestäms av lagens konstituerande regler och handläggningsreglerna. Utformningen av dessa förefaller emellertid beslutas på grundval av mycket "schematiska" ibland naivt "idealistiska" föreställningar om myndigheternas och domstolarnas egenskaper och förmåga. Konstruktionen av en realistisk organisationsstruktur torde i många fall ha större betydelse för en effektiv implementering än ramlagens mål och handlingsregler.

2. *Varför ramlagar?*

Stiftad lag är alltid i någon mening den konstitutionellt nödvändiga utgångspunkten för genomförandet av offentlig politik (RF 1 kap 1§ 3 st). Men lagen, lagarna eller "rättsordningen" kan betraktas i åtminstone två olika perspektiv.

För det första har vi det traditionella eller rättsvetenskapliga sättet att se på lagarna eller den enskilda lagen som ett system av normer, som kan ordnas på olika sätt men huvudsakligen efter strikta rättsdoktrinära grunder. De olika rättsreglerna skall huvudsakligen relateras ex post till faktiska beteenden ("subsumtion"). Lagstiftningen eller den enskilda lagen kan emellertid också ses som samhälls- och/eller förvaltningsstyrning, som ett medel att "nå längre bort liggande mål i samhällslivet" (Hellner 1974). Den är då den konstitutionellt nödvändiga legala formuleringen av det politiska eller sociala programmet (Esping 1982).

I denna undersökning är det naturligtvis den senare aspekten – lagstiftningen som instrument för medveten och formaliserad politisk styrning – som är den intressantare. Vilket inte hindrar att vi här och där också blir tvingade att då och då beröra den förra.

Om vi nu preliminärt postulerar att ramlagstiftningen och olika sekundära normeringar i anslutning därtill trots livligt diskuterade nackdelar har ökat kraftigt under de senare decennierna så måste det finnas skäl för detta. Man tycks gå vidare på denna ramlagstiftningsväg med bara minimal tvekan.

Orsakerna kan man söka i två uppsättningar av faktorer eller i kombinationen av dem. De är mer eller mindre gemensamma för alla de utvecklade länderna i västvärlden och ramlagsproblemet är också – med variationer – ett internationellt problem. Till den ena gruppen av sådana orsaksfaktorer hör principerna för offentligt beslutsfattan-

de, samhälls- och förvaltningsstyrning. Till den andra gruppen kan föras det moderna industri- och välfärdssamhällets växande problem och ambitioner.

Den offentliga beslutsprocessen

Principerna för den första av dessa grupper av orsaker till ramlagarnas ökning framgår i översiktlig form av regeringsformens (RF) första kapitel om statsskickets grunder; koncentrerat redan i den första paragrafen.

”All offentlig makt i Sverige utgår från folket” är själva inledningen (RF 1:1 st 1). Detta är då ett sätt att uttrycka ”folksuveränitetsprincipen” som är gemensam för alla de västliga demokratierna (och snart även för de östliga). Det är också gemensamt för åtminstone de västliga industriländerna att denna ”offentliga makt” hela tiden ökar sin andel av inflytandet över det totala samhällslivet. Inte nödvändigtvis genom att olika delar av produktionen ”socialiseras” eller genom att ingripandena kommer till uttryck i offentliga budgetar, utan genom att allt fler aspekter på den samlade sociala och ekonomiska aktiviteten i samhället förklaras vara en offentlig angelägenhet och att de därför bör styras eller åtminstone påverkas genom offentlig maktutövning. Kanske är det till och med så att på en i övrigt jämförbar utvecklingsnivå de länder som har den minsta andelen av produktionen i offentlig regi, också har den mest omfattande och detaljerade regleringen av den andra delen. Det behöver inte vara en tillfällighet att det är i kapitalismens högborg USA som – åtminstone på vissa områden – regleringen av ekonomin har drivits längst och vållat mest debatt. (Benny Carlsson)

I andra stycket i samma paragraf konstateras att denna från folket utgående vilja förverkligas genom ”ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse”. Den första delen av denna sats skall uttydas som riksdagen och kompletteras kraftfullt av fjärde paragrafen i samma kapitel där det sägs att riksdagen stiftar lag och beslutar om skatt och hur statens medel skall användas. Detta innebär naturligtvis då att mycket lite offentlig makt kan utövas i Sverige utan att riksdagen i någon form har tagit ställning. De former

under vilka riksdagen kan ta ställning och fatta beslut är i sin tur reglerade i RF 4 kap så att ett eftersträvarsvärt optimum av fritt och offentligt meningsutbyte, intresseavvägning och pluralism kan garanteras. Men denna strikta formreglering av riksdagsarbetet (liksom för regeringen i RF 6 och 7 kap) innebär naturligtvis också en begränsning av "beslutskapaciteten"; statsmakterna kan möjligen fatta hur stora beslut som helst men inte hur många som helst!

En annan utgångspunkt är postulatet att: "Den offentliga makten utövas under lagarna" (RF 1 kap 1§ 3 st). Detta är inte bara ord att ta fram vid högtidliga tillfällen. Denna s k legalitetsprincip är en hörnsten i alla rättsstater. I Sverige har den kanske längre traditioner än i de flesta andra länder. I de flesta av landskapslagarna fanns bestämmelser att kungen, innan han "döms till konung", måste svära att följa landskapets lag. Den har också tillämpats ganska konsekvent genom århundradena. Även under de mera utpräglade enväldesperioderna under 1600- och 1700-talen respekterades lagarna i stor utsträckning även av kungen.

Legalitetsprincipen har flera olika funktioner. Den kanske ursprungliga men fortfarande i hög grad relevanta, är den att dokumentera den offentliga makten, göra den tydlig och förutsägbar för medborgarna och att skydda den enskilde från godtycke. Den andra huvudfunktionen är att formalisera och tydliggöra det politiska och/eller demokratiska beslutsfattandet. Men den utgör också en kapacitetsbegränsning av det offentliga beslutsfattandet och den politiska styrningen. Här ligger ett dilemma.

Om lagstiftningsmandatet

I princip är det riksdagen som stiftar lag (RF 1 kap 4§). I RF 8 kap beskrivs lagområdet och delegationsmöjligheterna lite mera detaljerat. Det s k obligatoriska lagområdet – där riksdagen inte får delegera någon lagstiftningsmakt – beskrivs i RF 8 kap 1–6§§. Till detta område hör bestämmelserna i 2 kap om grundläggande fri- och rättigheter (1§) och föreskrifter om enskildas personliga ställning och relationer mellan enskilda, dvs i stort sett hela civilrätten (2§). Dessa två delar av det obligatoriska lagområdet är knappast alls aktuella i en diskussion om ramlagar, eftersom de nästan alltid kräver en långt driven stringens i lagformuleringarna. Vi skall återkomma till detta.

I 3§ beskrivs relationerna mellan staten och enskilda, dvs den del av den offentliga rätten som hör till det obligatoriska lagområdet. Detta är något mera svårhanterligt. RF 8 kap 3§ 1 st lyder:

”Föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag.”

En väsentlig del av relationerna mellan den enskilde och det allmänna är emellertid i förhållande till den enskilde ”gynnande” eller ”neutrala”. Det är att döma av olika grundlagskommentarer och regeringsrättens praxis inte helt klart om t ex bestämmelser om bidrag, understöd, utbildning eller vård etc hör till det primära lagområdet enligt 3§. Det är emellertid helt klart att betungande offentligrättsliga regler omfattas (t ex alla åligganden för enskilda eller ingrepp i dessas förhållanden). Vilket får betydelse för vissa ramlagar t ex miljöskyddslagen (se nedan kap 13).

Eftersom möjligheterna att delegera till regeringen eller ”den myndighet regeringen bestämmer” inskränks och delvis definieras genom 3§ får tolkningen av denna paragraf betydelse för en diskussion om ramlagar. En konsekvens av en snäv tolkning, som innebär att gynnande regler inte hör till det obligatoriska lagområdet, skulle bli att en mycket stor del av vad som normalt kallas myndighetsutövning också skulle falla inom regeringens sk restkompetens.

En annan i sammanhanget intressant bestämmelse är den i 5§, som bl a anger att ”grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer” liksom ”föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden” bestäms genom lag. Det är mycket vanligt att kommunerna i ramlagsform åläggs olika förvaltningsuppgifter. Kommunernas särskilda ställning enligt folksuveränitetsbestämmelsen i RF 1 kap 1§ 2 st betyder då att kommunerna själva skall fylla ut de i lag angivna grunderna. Det skall inte vara möjligt för regeringen att genom förordning (utan explicit lagstöd) meddela kompletterande föreskrifter om detaljerna.

I 6–12§§ bestäms den fakultativa delen av det primära lagområdet. Här anges de områden där reglerna primärt skall bestämmas genom lag men där riksdagen har tämligen vidsträckt befogenheter att dele-

gera normgivningsmakt till regeringen och dessutom bemyndiga regeringen att i sin tur delegera till förvaltningsmyndigheter eller kommuner. Delegeringen måste ske genom lag och kan också tas tillbaka genom lag. Inom detta fakultativa område anförtror alltså regeringsformen åt riksdagen att från fall till fall avgöra om frågans vikt fordrar att den regleras i lag eller om normgivningskompetensen kan överlåtas åt regeringen. I den viktigaste paragrafen (7§) sägs i första stycket att regeringen "efter bemyndigande i lag" och utan hinder av vad som sägs i 3 och 5§§ genom förordning kan meddela föreskrifter inom vissa angivna ämnesområden. Uppräkningen spänner över ett ganska brett fält av i huvudsak offentlig rätt. I uppräknningen ingår ett stort sortiment av offentliga program inom t ex kommunikationer, näringsverksamhet, bebyggelse, miljövård, trafik och utbildning. I paragrafens andra stycke görs emellertid den väsentliga begränsningen att föreskrifterna inte, utan explicit medgivande från riksdagen, får medföra annan rättsverkan än böter.

Den slutliga fördelningen av normgivningsmakten mellan riksdagen och regeringen framgår alltså inte direkt av regeringsformen, utan blir beroende av hur delegationsmöjligheterna utnyttjas. Formellt sett är det riksdagen som i varje särskilt fall bestämmer hur mycket kompetens den vill delegera till regeringen (i realiteten är det naturligtvis regeringen som begär och beviljas en sådan kompetens). Av väsentligt intresse i en diskussion om ramlagar är också RF 8:11 i vilken riksdagen kan medge att regeringen, på områden där den bemyndigats meddela föreskrifter, kan överlåta åt förvaltningsmyndighet eller kommuner att meddela ytterligare föreskrifter. Riksdagen förutsätts däremot inte delegera direkt till förvaltningsmyndighet (annat än de som är underställda riksdagen). I RF 1:12 anges att föreskrifter som regeringen meddelat med stöd av lag skall underställas riksdagen för prövning, om riksdagen så begär.

Det är naturligtvis också en väsentlig del av den formella normgivningsmakten att lag inte får ändras eller upphävas på annat sätt än genom lag. Detta är ett skäl varför det ofta nog kan framstå som attraktivt för statsmakterna att formulera normgivning på annat sätt än genom uttryckliga bestämmelser i lag.

Vad vi hittills diskuterat är den primära lagstiftningsmakt som obligatoriskt eller fakultativt faller under riksdagens prerogativ. En del av normgivningsmakten tillfaller emellertid regeringen enl RF 8:13.

Denna består då av två delar varav ingen är helt ointressant för den fortsatta diskussionen.

I 13§ 1 st anges att det ankommer på regeringen att genom förordning besluta om "verkställighet av lag". Det innebär ibland vissa svårigheter att dra en klar gräns mellan själva lagen och sådana verkställighetsföreskrifter som i materiellt hänseende fyller ut en lag. Detta understryks ytterligare av att 3 st i samma paragraf generellt medger att regeringen överlåter åt en underordnad myndighet att meddela sådana bestämmelser. Det finns emellertid en tendens i den rättsvetenskapliga litteraturen att bagatellisera detta problem.

I 13§ 2 st anges att regeringen genom förordning får ge föreskrifter som inte enligt grundlag skall meddelas av riksdagen. Detta utgör regeringens "restkompetens". Till denna restkompetens hänförs bl a olika bestämmelser som är neutrala eller gynnande i förhållande till enskilda. Till de förment neutrala kan räknas t ex bestämmelser om myndigheternas organisation etc som åtminstone i vissa fall kan få en nog så påtaglig betydelse för lagtillämpningen. Att gynnande bestämmelser kan falla under regeringens restkompetens och alltså ha en lägre legal dignitet kan ju förefalla något egendomligt, när man beaktar att en så stor del av den offentliga makten numera faller under den populära beteckningen "den goda staten". Det är emellertid en genomgående – om än något anakronistisk – tendens i regeringsformen att skjuta de statliga ingreppen i den enskildes frihet i förgrunden. Den balanseras dock i någon mån av att gynnande ofta är en fråga om utgifter och riksdagen ju förbehållits beskattnings- och bevillningsmakten.

För hela det område som täcks av 13§ – alltså både verkställighetsföreskrifterna och restkompetensen – gäller att regeringen i delegation kan uppdra åt förvaltningsmyndigheter att meddela föreskrifter. Riksdagen har emellertid full frihet (RF 8:14) att lagstifta även inom det område där regeringen har behörighet att genom förordning meddela föreskrifter. En av riksdagen stiftad lag har naturligtvis alltid en högre rättslig dignitet än regeringens förordningar.

Om vi bortser från den trots allt inte helt oväsentliga sektor där den offentliga makten överhuvudtaget inte är inblandad, är det mycket lite av samhällets struktur i betydelsen (varaktiga) relationer mellan individer eller mellan enskilda och den offentliga makten, som inte kräver lagstiftning och riksdagens medverkan och sanktion. Rege-

ringsformen förefaller också – åtminstone på ytan – ge garantier för att den offentliga makten skall vara väl dokumenterad i lag och därigenom urskiljbar och förutsägbar. De oklarheter som eventuellt kan kvarstå förutses bli utredda och avgjorda av de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna. Principerna för detta anges i regeringsformens 11 kapitel. Till den del legalitetsprincipen är relaterad till "rättsstaten" är den teoretiskt väl definierad i regeringsformen, även om det naturligtvis finns ofullkomligheter i praktiken.

Med dessa formella utgångspunkter kan vi göra troligt att ramlagarna framförallt bör finnas inom det primära lagstiftningsområdets fakultativa del samt den del som egentligen faller inom regeringens restkompetens men där man av någon anledning föredragit att låta riksdagen besluta om lag. Mycket kommer emellertid att bero på hur man tolkar begreppet myndighetsutövning. Skall tilldelning av en plats i barnomsorgen räknas hit? Skall de villkor som knys till tillstånd enligt miljöskyddslagen räknas som betungande eller inte? Vi skall återkomma till sådana frågor i de följande fallstudierna.

Om lagstiftningsprocessen

Det finns också, som nämnts, en annan lika viktig aspekt på legalitetsprincipen, nämligen i det att den tvingar fram en öppen diskussion om förändringar i den offentliga makten, alltså själva lagstiftningsprocessen. Denna är i sin tur en förutsättning för "folkets" deltagande, för den pluralism, meningsbrytningar och kompromisser som är en viktig del av legitimiteten i "res publica". Lagstiftningsprocessen är med andra ord en viktig delförutsättning för ett fungerande folkstyre och för demokratin. Legalitetsprincipen är inte bara relaterad till "rättsstaten" utan också till den "demokratiska" staten.

Lagstiftningsprocessen är självklart då också reglerad i regeringsformen men framförallt i riksdagsordningen (som efter 1975 inte längre har grundlagsdignitet). Regeringsformen 1 kap 4§ anger att riksdagen (ensam) stiftar lag och 4 kap 3§ anger vem som får aktualisera ett lagförslag (eller annat ärende till vilket riksdagen skall ta ställning) dvs regeringen eller enskild ledamot. Bestämmelsen hänvisar också till riksdagsordningen (RO) som bl a ger riksdagens utskott rätt att väcka lagförslag i ämne som hör till dess handläggning (RO 3 kap 7§). RF 4 kap 4 och 5§§ ger också vissa huvudregler för hur

riksdagsbeslut skall fattas. I osäkra politiska majoritetsförhållanden i riksdagen kan sådana utskottsinitiativ få stor betydelse.

Det hör emellertid till parlamentarismens konsekvenser att den helt övervägande delen av alla lagförslag kommer till riksdagen i form av propositioner från regeringen. Följdriktigt ställer också regeringsformen (7 kap) en del krav på regeringsarbetets organisation och beredningen av ärenden. Varken grundlagsberedningen (SOU 1972:15 m fl) eller riksdagen (prop 1973:90, KU 1973:26 och KU 1974:8) ville emellertid låsa regeringsarbetet med alltför detaljerade formkrav. Bestämmelserna i RF är därför i det avseendet ganska summariska. Men de fylls ut av ett informellt regelverk av vad som i sammanhanget är "comme-il-faut" och som noga bevakas av konstitutionsutskottet och naturligtvis av den parlamentariska oppositionen. Den kompakta bestämmelsen i RF 7:2 lyder:

"Vid beredningen av regeringsärenden skall behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. I den omfattning som behövs skall tillfälle lämnas sammanslutningar och enskilda att yttra sig."

Dessa kortfattade krav på beredningens mångsidighet och kvalitet leder i praktiken till att en proposition i ett mera betydelsefullt lagstiftningsärende föregås av en omfattande process med många inblandade: utredningsdirektiv, utredning, kommittéförslag, remissbehandling, remissammanställning, utarbetandet av själva propositionen med författningsförslag och dess motivering m m. Motiveringarna – såväl allmänna som speciella – får en stor betydelse när det gäller ramlagar.

Till yttermera visso skall i vissa fall, och bör i andra, lagrådet höras (RF 8:18). Lagrådets granskning skall vara "rättspolitisk" och omfatta bl a lagförslagets förenlighet med grundlagarna, rättssäkerhetsintressen och dess ändamålsenlighet med hänsyn till de angivna målen med lagen. Av särskilt intresse i en diskussion om ramlagar är att lagrådets granskning explicit skall omfatta lagförslagets inordning i rättssystemet i allmänhet.

Riksdagsordningen kap 4 och 5 innefattar sedan tämligen detaljerade bestämmelser om hur propositioner skall hanteras i utskotten och i kammaren. Bl a har "gemena" riksdagsmän möjlighet att mo-

tionera i anledning av förslaget. Detta innebär att utskottsbehandlingen skall behandla inte bara en bedömning av lagförslaget som sådant inklusive det material som tagits fram i regeringens beredning utan också ett antal – ofta ganska stort – tilläggs- eller förändringsyrkanden. Ofta nog måste det också föras förhandlingar i utskotten vars resultat mycket väl kan bli att utskottsbetänkandets förslag på olika punkter kommer att avvika från propositionen.

Regeringsformens och riksdagsordningens regler för lagstiftning liksom parlamentarisk praxis gör naturligtvis att riksdagens och regeringens lagstiftningskapacitet är begränsad. Var den kritiska gränsen verkligen ligger med nuvarande regler går naturligtvis inte att fastställa, men en del talar för att den ligger ganska nära den nuvarande "årsproduktionen". En del av formkraven i RF och RO kan kanske framstå som lätt anakronistiska, men de är samtidigt både beprövade och djupt rotade i traditionen. Någon "liberalisering" av reglerna är sannolikt inte aktuella. När politiska majoriteter med hänvisning till politisk vilja eller partipolitiska prioriteringar har försökt gå genvägar, har det ofta nog fått olyckliga följder. Vi skall återkomma till några sådana exempel.

Sammantaget är legalitetsprincipen både till innehåll och form så djupt förankrad i själva "statssjälen" att den nästan är höjd över all diskussion. I någon mening är den också resultatet av seklers tanke-
mödor kring staten och "res publica", invävda med utvecklingen av samhälleliga värderingar och politiska ideologier. Det är nog allmänt erkänt att den är den nödvändiga – men inte tillräckliga – förutsättningen för både rättsstaten och för den parlamentariska demokratin.

Samtidigt innebär den naturligtvis – det är en av poängerna – en broms på möjligheterna att anpassa den offentliga makten till föränderliga förutsättningar och behov. Den offentliga makten kan inte expandera, ges ett nytt innehåll eller en ny inriktning utan att de legala formkraven genererar uppmärksamhet och debatt.

Samtidigt är det naturligtvis så att anpassningen till nya sociala, tekniska eller ekonomiska förhållanden (eller till ny kunskap om dessa) blir arbetsam och tidsödande även när det råder politisk enighet om dess nödvändighet eller önskvärdhet. Det finns alltså ett behov eller en önskan att, inom legalitetsprincipens ram, utveckla de förvaltningspolitiska medlen, av vilka den legala normgivningen och dess verkställighet är en väsentlig del.

Ramlagstiftning kan alltså väsentligen betraktas som en sådan rationalisering av beslutsprocesserna med en (formellt) bibehållen respekt för legalitetsprincipen. Tanken är ju att man genom delegationen skall kunna ge lagen en större flexibilitet i förhållande till erfarenhetsutveckling och förändrade omständigheter och därmed en längre livslängd. Detta skall så leda till en lägre belastning på regeringens och riksdagens begränsade beslutskapacitet. Detta gör sannolikt ramlagarna till ett ganska nödvändigt instrument i förvaltningsstyrningen. Det blir så därför att samhället hela tiden utvecklas mot en allt större societal och teknisk komplexitet samtidigt som de politiska ambitionerna att kontrollera olika samhällsprocesser också ökar.

Om samhällets komplexitet

Vi har kanske alla en känsla av att samhället gradvis blir alltmer komplicerat och oöverskådligt. Sambanden mellan orsak och verkan i samhällslivet blir mindre entydiga. Materialflödena blir längre och de industriella nätverken får allt fler noder och länkar. Samma sak med de sociala kontaktnäten; en enskild individ har allt fler kontakter med andra individer samtidigt som kontakterna blir kortare och ytligare och mera yrkesmässiga. Detta gäller både yrkesrelationer och t ex omsorgen om barn och äldre och sjuka. En del sådant kan mätas eller åtminstone återspeglas i statistik. Personresorna och telefonkontakterna ökar t ex mycket snabbare än bruttonationalprodukten. Den växande delen av ekonomin är den delen som levererar privata eller offentliga tjänster – sådant som tar nästan lika lång tid att producera som att konsumera.

Den rent tekniska utvecklingen är naturligtvis på många sätt en motor i denna utveckling mot ökande komplexitet. Mycket av detta kräver lagstiftning för skydd och kontroll. Mikroelektronikens olika tillämpningar sätter spår till och med i så fundamental lagstiftning som den om tryckfrihet men skapar också behov av ”tät” lagstiftning för att skydda individernas integritet i olika avseenden. Den tekniskvetenskapliga utvecklingen ger upphov till mängder av nya – potentiellt farliga – kemiska föreningar som är eller blir kommersiellt lance-rade och som får effekter på miljöskydd, livsmedel, arbetsmiljö etc.

Och då har vi inte nämnt sådana områden där samhällets skyddsreglering ännu bara är i sin linda som bioteknik och genteknik.

Denna tekniska utveckling leder också – som en andra ordningens effekt – till en ökad ekonomisk komplexitet. Vi har fått nya former av både privata företag och offentliga förvaltningar som arbetar under andra villkor än de som den gamla lagstiftningen avsåg att reglera och organisera. Vinstdrivande barndaghem eller statsägda banker är företeeser som varken passar riktigt in i myndighetsutövning eller i marknadsekonomiskt risktagande. I sin tur har detta lett till – eller åtminstone varit parallellt med – en utveckling både av olika nya regler på det socialpolitiska området och på finansmarknaden. Det senare har först fått formen av en avreglering, men kommer tveklöst också att leda till nya innovationer av säkerhetskontroll som kräver lagstiftning. Internationaliseringen – både den spontana och den som förhandlas fram i anslutning till internationella konventioner, och t ex EES och EG – leder till nya komplikationer på mängder av områden. En allt större andel invandrare från främmande kulturer kräver formell reglering på områden där tidigare informella normer varit tillräckliga. Det måste ske en svensk anpassning till mängder av nya, delvis helt främmande kulturmönster med regleringar på en lång rad områden. Detta är en utveckling som pågår fortlöpande men kanske utan tydlig ”gestalt” i det allmänna politiska bruset.

Det är också tämligen uppenbart att samhället i dess olika huvud-aspekter tenderar att segmenteras och partikulariseras. Produktion, reproduktion, fritid och hushåll blir distinkt åtskilda både geografiskt och tidsmässigt men måste ändå samordnas. Lars Ingelstam (1980) talar också om fyra olika ekonomier varvid det inte är självklart att de som registreras i nationalräkenskaperna är så dominerande som man vanligen föreställer sig. Näringslivets produktion utvecklas i sin tur mot mindre enheter men produktionssystemen blir mera geografiskt spridda och utbytesrelationerna flera. Genom logistikutvecklingen blir dessa alltmer känsliga för företagen själva (t ex ”just in time”-transporter) och för samhället. Dessa kopplingar mellan företagen har t ex lett till lag om transport av farligt gods (1982:821) som för övrigt är en typisk ramlag som i sin tur givit upphov till ett stort antal föreskrifter utfärdade av ett halvdussin olika myndigheter med nya samordningsbehov som konsekvens.

Utvecklingen mot ökad komplexitet sker alltså både på ett tekno-

logiskt och ett socioekonomiskt plan. Dessa processer är inte bara parallella utan tenderar också att genom positiv återkoppling förstärka varandra.

På det sociala området är det fråga om en acceleration av den utveckling från "Gemeinschaft" till "Gesellschaft" som tidigt uppmärksammades av de klassiska sociologerna Simmel, Tönnies, Durkheim och Weber. Det handlar alltså ytterst om att människornas relationer i alla delar av den sociala verkligheten bestäms mera av opersonliga kontrakt än av roller och rollförväntningar. Detta leder ofrånkomligen också till en "snuttifiering" och därmed till större kontrollbehov på alla – även samhälleliga – nivåer.

Det är dessvärre ganska svårt att hitta lättillgängliga och kvantifierbara kriterier på denna utveckling. Utbildningsväsendet kan ge en liten men indirekt återspeglning av specialiseringen och de följande samordningsbehoven. Ganska länge nöjde sig flertalet svenskar med 5–7-årig folkskola eventuellt följd av någon lärlingsutbildning inom ett hantverk eller hantverksbetonad industri. På 1940-talet gick var tionde också i realskola varav hälften fortsatte till gymnasieskolan. På gymnasiet hade man i stort sett två linjer real- respektive latinlinjen. På 1950-talet hade antalet gymnasielinjer ökat till sex och andelen gymnasieelever av varje årskull ökat kraftigt. På 1960-talet kom så den nioåriga obligatoriska grundskolan och en ytterligare differentiering av gymnasiet. Antalet gymnasielinjer där närmare 90 procent av årskullarna får plats, uppgår i dag till drygt 50. Av dessa är naturligtvis de flesta mer eller mindre yrkesinriktade men de ger ofta nog med ingen eller liten komplettering också – särskilt efter yrkespraktik – tillträde till högskolan. Där kan emellertid än så länge bara hälften av de sökande beredas plats.

Bara under de 40 åren från 1950 till 1990 har alltså skolgången för en helt övervägande majoritet ökat från sju till elva eller tolv år. Redan beslutade reformer eller reformer under utredning kommer att öka utbildningen med ytterligare ett eller två år. Utvecklingen från kort formell utbildning och direkt yrkesutbildning inom respektive bransch till en lång och pedagogiskt professionell utbildning i samhällsregi har alltså skett inom loppet av ett fåtal decennier. Något motsvarande gäller högskoleutbildningen även om det inte gäller lika stora grupper. Detta har i sin tur ställt stora krav på samhällets planerings- och samordningsfunktioner. Uppgifter som man – trots stora

centrala system – ofta nog misslyckats med genom underdimensionering (t ex förskolelärare, sjuksköterskor och vissa yrkesgrupper inom industrin) eller överdimensionering (t ex lärare och tandläkare) i förhållande till arbetsmarknadens behov. Följderna av dessa misslyckanden måste sedan kompenseras med diverse underliga regleringar på andra områden (t ex den s k Dagmarreformen, överinskrivningar inom barnomsorgen osv).

Den stora komplicerande faktorn är emellertid från socioekonomisk synpunkt den kraftigt ökade kvinnliga förvärvsverksamheten. Den är nu nästan lika stor som för männen, vilket naturligtvis har rivit upp de traditionella sätten att organisera den "vita" sektorn (Ingelstam) av samhällsekonomin. Vilket i sin tur leder till en mängd olika korrigeringsförsök från samhällets sida. Barnomsorg enligt socialtjänstlagen är ett tydligt exempel, men reglering av detaljhandeln (öppethållande, lokalisering), kollektivtrafik, hushållsmaskiner (standards och säkerhetskontroll) bostadsförsörjning (t ex kommunala bostadsförsörjningsplaner, byggnadsnormer, bostadslåneregler) osv hör också hit. Listan skulle kunna göras lång.

Den andra viktiga faktorn som komplicerar samhället ur olika synpunkter är den teknologiska utvecklingen som dels har en rent teknisk del och dels en organisatorisk (som självfallet inte är oberoende av varandra). De tekniska insatsfaktorerna i produktionen tenderar att bli flera och skadligare för miljön och riskablare för de sysselsatta. Man kan se dunkla reflexer av detta i registrerade patent, kemikalieinspektionens eller livsmedelsverkets verksamheter etc. Allt detta avkastar samhälleliga reaktioner för arbetsmiljö, avfallshantering, industriella utsläpp och mycket mer.

Men även näringslivets organisation förändras. Bl a genom avknoppning från de stora företagen av särskilda underhålls- och underleverantörssystem. Mellan 1970 och 1988 ökade antalet industriföretag från 13 000 till 26 000 samtidigt som antalet anställda minskade från 900 000 till 800 000. Detta innebar då mer än en halvering av den genomsnittliga företagsstorleken. Man får nätverk av självständiga men tekniskt sammankopplade företag spridda på olika platser och ibland över stora ytor. Detta ger då upphov till (eller i varje fall en efterfrågan på) en ny infrastruktur för transporter och kommunikationer. Det mesta med ett stort samhällsinflytande med åtföljande lagstiftning och andra regleringar.

Ett exempel i sammanhanget är att antalet telekommunikationer årligen ökar med 8–9 procent (alltså väsentligt snabbare än BNP) vartill kommer en ännu snabbare ökning av telefax, mobiltelefoni och dataöverföring. Ett i sammanhanget lustigt fenomen är att personresorna varken med flyg, järnväg eller bil verkar vara på reträtt. Den slutsats man rimligen måste dra är att den elektroniska kommunikationen mellan olika individer eller befattningshavare inte ersätter utan snarare förstärker behovet av fysiska "face-to-face"-kontakter (Batten 1990). Även här får vi då en mängd samhällsreaktioner för att hävda "allmänintresset" likaväl som omfattande kollektiva investeringar i den nödvändiga infrastrukturen.

Man kan väl föreställa sig samhället som ett slags styrd eller organiserad komplexitet någonstans mittemellan den organiserade enkelheten i t ex maskiner och den oorganiserade komplexiteten bland atomerna i en gas (fritt efter Weinberg). Om styrningen då representeras av lagstiftning och andra normer måste dess beslutsbara parametrar öka minst i samma takt som sambanden och komponenterna i det styrda systemet. Det finns ett slags lag om erforderlig mångfald: "Only variety can absorb variety" (Ashby 1964/Karlquist 1983) som i hög grad tycks vara bestämmande för lagstiftningens tillväxt i förhållande till en ökad teknisk, ekonomisk och social komplexitet i samhället.

Skattelagstiftningen skall t ex fylla en rad fiskala och beteendereglerande funktioner i samhället. Variationsrikedomen i människors och företags inkomst- och utgiftsförhållanden är så stor att lagstiftningen blivit ett lapptäcke där antalet tänkbara kombinationer blir ungefär lika stort eller större än antalet skattskyldiga. Det är naturligtvis möjligt att minska skattelagarnas komplexitet genom att dra ner på samhällets fiskala, fördelningspolitiska och andra ambitioner. Men endast en stereotyp inkomst- och förmögenhetsfördelning kan med givna ambitioner också ge ett verkligt enkelt skattesystem (fritt efter Karlquist 1983). Det är väl också i en sådan riktning han strävat med 1991 års skattereform.

Det finns alltså en tendens att – även vid oförändrad ambitionsnivå för styrningen – en ökande komplexitet i samhället kommer att ställa krav på mer lagstiftning och därmed statsmakternas beslutskapacitet.

Om växande ambitioner

Men statens ambitioner är långt ifrån oförändrade. Med en ökande materiell standard har kraven på social trygghet ökat och vidgats till nya områden. Helt nya aspekter på samhällslivet har måst och kunnat införlivas med det "gemensamma" eller offentliga ansvars- och befogenhetsområdet. Om man så vill har befintliga politikområden vidgats och nya har tillkommit.

Ambitionsökningarna har alltså två olika framgångsvägar. En variant kan illustreras med sjuk- och arbetsskadeförsäkringarna. Vid andra världskrigets slut var sjukförsäkringen i allt väsentligt ett slags folkrörelse med frivillig anslutning till visserligen statsunderstödda "erkända sjukkassor". Fristående från detta fanns också sedan 1901 en särskild försäkring för olycksfall i arbetet. Sjukförsäkringen utvidgades 1955 till att innefatta alla medborgare och samordnades med olycksfallsförsäkringen. Ersättningen blev inledningsvis tämligen låg (men skattefri) och utgick efter tre dagars karenstid. Detta sjukförsäkringssystem har sedan utvidgats efter två huvudlinjer. Dels genom att standarden har höjts genom bl a högre (relativt inkomstbortfall) belopp (beskattade och därmed ATP-grundande) och borttagande av karensdagarna. Dels genom att nya "livsområden" t ex barnbidrag och föräldrapenning har fogats till vad som blivit ett allmänt socialförsäkringssystem; en utveckling från vad som närmast får betraktas som existensminimum över garanterad grundtrygghet till "försäkring" mot inkomstbortfall eller standardförsämring. Samtidigt har själva försäkringsmomentet nästan försvunnit i den allmänna statsbudgeten även om det möjligen kan finnas kvar i något slags symbolisk betydelse i det allmänna medvetandet.

I sammanhanget är det möjligen intressant att notera hur försäkringen mot olycksfall i arbetet (finansierad av arbetsgivaren och den anställde) för "arbetare och därmed jämförbara" har utvecklats till att gälla yrkesskador (för alla anställda) och senare – med en vidare definition – arbetsskador. Och hur det senare begreppet genom riks-försäkringsverkets anvisningar och prejudicerande domslut i försäkringsöverdomstolen har utvidgats åt olika håll. Bortsett från den allmänna standardökningen (med betydande risker för missbruk?) har motivkretsen också vidgats till att inte bara avse ersättning till den skadelidande utan att också understödja sådana strävanden som an-

nars uttrycks i arbetsmiljölagen och i hälso- och sjukvårdslagen. Denna "sekundära" ökning av ambitionerna har sannolikt inneburit högst påtagliga kostnadsökningar i arbetsskadeförsäkringarna utan några mera påtagliga positiva effekter för arbetsmiljön medan effekten på rehabiliteringen snarast är negativ. Man har uppenbart underskattat den principiella och praktiska svårigheten att samordna två legala och organisatoriska hierarkier. (Vi skall återkomma till arbetsskadeförsäkringen i kapitel 8.)

Denna historia om arbetarskyddet kan möjligen generaliseras till en tämligen vanlig modell för utvecklingsförlopp i anslutning till ramlagstiftning: Ambitionerna inom ett område ökas genom politiska beslut i några omgångar, men målformuleringarna blir samtidigt vagare och mera mångtydiga. Sedan utvecklas ambitionerna ytterligare genom olika former av sekundär normgivning för att så småningom gå så långt att man stöter i andra system med förvirring och ineffektivitet som följd. Vi kan se det i utvidgningen från naturvård till miljöskydd som sedan griper in i t ex trafikpolitiken. Eller i utvecklingen från sjukhuslag (somatiska akutsjukhus) till sjukvårdslag (mentalsjukhusen 1967, provinsialläkarvården 1969, privatläkarna 1985) till hälso- och sjukvårdslag (1983) med fortsättningar genom socialstyrelsens och Landstingsförbundets normerande verksamhet tills man stöter huvudet i äldreomsorgen inom socialtjänsten och måste börja bryta sönder systemet igen (Ädelreformen 1991). Vi kan se samma mönster i utvecklingen från en begränsad inblandning i elproduktion och -distribution över energiförsörjning (samtliga energislag) till energihushållning inkl sparande. Det är inte svårt att hitta andra exempel.

Den andra utvecklingen är att man strävar efter att av olika skäl reglera nya samhällsområden eller processer. Detta kan väl illustreras med "miljö" i vid mening. Sedan 1960-talet när miljöfrågorna först fick politisk gestalt har den offentliga regleringen och den offentliga inblandningen ökat närmast exponentiellt. Några väsentliga milstolpar i detta kan vara naturvårdslag 1964, miljöskyddslag 1969, svavelhaltigt bränsle 1976, renhållningslag 1979, hälsoskyddslag 1982, kemiska produkter 1985 och naturresurslag 1987. Arbetet fortsätter under 1990-talet. Denna uppräkningslista är långt ifrån fullständig och det kan noteras att nästan alla de nämnda har ramlagskaraktär och i sin tur har avkastat en lång rad förordningar och andra underordnade författningar.

3. *Rättens funktioner*

Vi har tidigare konstaterat att inte mycket offentlig påverkan på samhällsaktiviteterna kan äga rum utan stöd i lag. Men inom den ramen kan de offentliga ingripandena genom lag ha olika syften. Endast i några av dem är ramlagstiftning med den allmänna beskrivning, som vi givit ovan, aktuell.

Ett sätt att betrakta dessa "rättens manifesta funktioner" är att (fritt efter Hydén 1984) dela upp dem i tre grupper: självreglerande system, intervention och planerade system. (Förutom dessa "manifesta" funktioner kan det finnas lagstiftning med huvudsakligen "symboliska" funktioner i de politiska processerna; lagstiftning som egentligen inte är avsedd att tillämpas utan mera är till för att skyla över motsättningar mellan grupperingar i riksdagen eller samhället i övrigt. Det kan också finnas lagstiftning som har en huvudsakligen informativ eller propagandistisk funktion. Ingen av dessa kategorier kommer emellertid att ha någon betydelse i den fortsatta framställningen och vi lämnar dem tills vidare åt sidan.)

Låt oss sedan konstatera att den största delen av all samhällsaktivitet äger rum utan att staten har någon uttrycklig uppfattning om det materiella innehållet. Detta gäller det mesta som sker i den enskildes privata sfär, i familjen, i det omfattande nätverket av föreningar etc och naturligtvis i den fria marknadsekonomin. (Man lagstiftar givetvis mot avarter t ex barnmisshandel, vilseledande bokföring etc ofta i anslutning till brottsbalken). Men även om staten inte i och för sig är intresserad av innehållet i sådana aktiviteter är man intresserad av att garantera "spelreglerna" så att skeendena blir förutsägbara och att systemen skyddas mot maligna beteenden.

Från lagstiftningssynpunkt följer av detta större delen av civilrätten och straffrätten liksom regler för hur tvister eller avvikelser skall han-

teras i de allmänna domstolarna dvs större delen av "lagboken" utom den allmänna och speciella förvaltningsrätten. Inom detta område – alltså huvudsakligen civilrätt – är lagstiftningens huvudsyfte att stabilisera formerna för beteenden men knappast att påverka innehållet: det är ju i stort sett möjligt att avtala om vad som helst medan lagstiftningen huvudsakligen säger att "avtal skall hållas". Det är vidare i huvudsak fråga om relationer mellan enskilda fysiska och juridiska personer.

De avtal som ingås med sådan lagstiftning som bas sträcker sig ofta över lång tid. Det är därför angeläget att lagstiftningen är stabil; förändringar får ske endast långsamt (om alls) och då främst genom prejudikatsbildning. En snabb genomgång av kurslitteraturen på området i juristutbildningen visar att den är genomsnittligt gammal; femte eller sjätte upp till nionde eller tionde upplagan av samma bok är vanligt. Följaktligen ställer denna del av lagkomplexet också relativt små krav på statsmakternas lagstiftningskapacitet och ramlagstiftning och delegation (utanför en långsam prejudikatsbildning) är inte särskilt aktuell. Med få undantag (t ex patent- och registreringsverket, pris- och konkurrensverket, finansinspektionen) finns det heller inga förvaltningsmyndigheter som kan anses ha särskilda befogenheter inom dessa områden och som följaktligen skulle kunna tänkas ha till uppdrag att i delegation normera området.

Om man föreställer sig att dessa "fria" sektorer fungerar stabilt och predikterbart med stöd av civilrättsliga regler är det dock möjligt att aktiviteterna kan få negativa effekter i förhållande till samhället i stort eller till ett vagt och politiskt definierat "allmänintresse". Vi har på en lång rad områden följaktligen fått en lagstiftning som "intervenerar" i marknadsekonomin för att påverka dess "innehåll" och inte bara för att stabilisera dess former.

I sammanhanget talar Sundberg föraktfullt om "Lidbommeri". Han citerar (Sundberg 1978) ett uttalande av Carl Lidbom där han konstaterar:

"Vi socialister kan aldrig nå målet om vi inte konsekvent gör oss fritt forna tiders syn på lagar som skrivs för någon slags oföränderlig objektiv rättvisa. Lagar skall inte betraktas med underdånig respekt. De är arbetsredskap som vi använder för att uppnå politiska mål."

Sundberg kontrasterar denna inriktning av lagstiftningen, som han kallar "politiserande", (med uppenbart ogillande) mot en traditionell nordisk som han kallar "kodifierande" (efter Afzelius). Han kontrasterar mot varandra en lagstiftningsprincip som utgår från vid varje tillfälle rådande samhälleliga och politiska förhållanden, båda delar starkt föränderliga, mot en uppfattning där lagstiftningen utgår från vad den allmänna meningen tänker om vad som "må vara rätt och riktigt och nyttigt" dvs något mycket mera stabilt. En rad undersökningar visar också att de politiska representanterna och de politiskt aktiva är mycket mera "radikala" än sina mera "konservativa" väljare.

Gustav Petrén karaktäriserar detta som han säger "nya" fenomen i följande termer: "Det s k "lidbommeriet" innebar att ofta med kort varsel, på grundval av en intern departementspromemoria, ett lagförslag växte fram på några månader som därpå riksdagen snällt antog . . . Rättsverkningarna i olika hänseenden var vanligen inte särskilt väl klarlagda. Huvudsaken var att den önskade effekten snabbt uppnåddes. Blev det några mindre önskvärda konsekvenser fick man rätta till dem i efterhand" (cit efter Sundberg 1978). Detta att "rätta till i efterhand" innebar naturligtvis ofta långtgående delegation och subdelegation till förvaltningsmyndigheterna liksom omfattande tillsynsbefogenheter.

Den "Lidbomska" synen på lagstiftningens funktion får när den tillämpas en rad konsekvenser. För det första leder den till krav på en högre effektivitet i lagstiftningsprocessen, den måste gå snabbare och slösa mindre med riksdagens och regeringens begränsade beslutsresurser. Den leder för det andra till mycket mera hypotetiska lagtolkningsprinciper och en sekundär normproduktion. I dessa förhållanden finns en viktig bakgrund till en expanderande ramlagstiftning i den betydelse som diskuterats ovan.

Det politiskt kända behovet av intervention i den fria marknaden både för att undanröja dysfunktioner i förhållande till "allmänintresset" (t ex miljöskyddslagen eller arbetsmiljölagen) eller för att stödja en svagare part (t ex konsumentköplagen, marknadsföringslagen) och "lidbommeriets" möjligheter och egenskaper har givit upphov till en rad ramlagar.

Det är lätt att associera "Den offentliga makten utövas under lagarna" (RF 1:1 st 3) till förpliktigande beslut eller påbud kopplat till olika

former av positiva eller negativa sanktioner. Men en allt större del av den "offentliga maktutövningen" består i att staten eller samhället levererar varor eller tjänster till den enskilde t ex sjukvård eller barnomsorg. Detta sker genom mer eller mindre offentligt styrda, planerade och finansierade (oftast också under offentligt huvudmannaskap) produktionssystem. Även dessa måste i grunden vara lagreglerade och lagarna måste bli a ange och definiera "rättigheten" för medborgarna att komma i åtnjutande av nyttigheten och/eller "skyldigheten" för myndigheten att tillhandahålla den. Legalitetskravet följer också av att det vanligtvis är kopplat till utskrivning och användning av offentliga medel.

Ett annat vanligt motiv för offentlig produktion är vad ekonomerna kallar "odelbarheter" t ex vägar och andra trafikarrangemang, försvar. Även dessa måste vara lagreglerade därför att de bli a också förutsätter användning av offentliga medel. Även på dessa områden kommer ramlagarna ofta nog till användning men kanske av lite andra skäl än när det gäller de "intervenerande" lagstiftningsområdena. Det är inte så mycket en fråga om kritiska krav på riksdagens och regeringens tidsanvändning och lagstiftningskapacitet som en fråga om behov av expertis kompetent nog att skapa och hantera sekundär lagstiftning så att de på ett smidigt sätt kan kopplas ihop med den förvaltningsinterna administrativa styrningen; allt i syfte att själva verksamheten skall bli effektiv. I Hydéns (1984) terminologi kallas detta "planerande" rättsreglering.

Eftersom många av dessa system hanteras av kommunerna i specialreglerade förvaltningar blir det också nödvändigt – av hänsyn till den numera grundlagsfästa kommunala självstyrelsen – att undvika vad som skulle kunna betraktas som otillbörlig detaljreglering av de kommunaldemokratiska organen.

Ett vanligt sätt att lagreglera sådana "planerade" system är ramlagar med en mer eller mindre omfattande subdelegerad normgivningsmakt till förvaltningsmyndigheterna kombinerat med olika andra tillsynsbefogenheter. Ofta nog måste emellertid av rättssäkerhetsskäl vissa delar brytas ut ur ramlagarna för att hanteras i annan mera strikt reglerad ordning. Den relativt typiska ramlagen "Hälso- och sjukvårdslagen" (HSL; 1982:763) omges t ex av en rad andra medicinalförfattningar som t ex reglerar sjukvårdspersonalens ansvarsförhållande, och t ex "lag om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa

fall” (1966:293) och smittskyddslagen (1988:1472). En annan typisk ramlag, ”socialtjänstlagen” (1980:621) omges av sådant som ”lag om vård av missbrukare i vissa fall” (1981:1243) och ”lag om vård av unga i vissa fall” (1980:621) m fl.

Det är självklart att förvaltningsdomstolarna spelar en större roll relativt förvaltningsmyndigheterna i dessa ”stödjande” lagar som ofta nog innebär maktutövning gentemot enskild (sanktioner eller tvång), men professionellt kunnande och ”tyckande” hos de senare är fortfarande betydelsefullt både därför att domstolarna delvis måste utgå från förvaltningsmyndigheternas anvisningar och genom att sakkunskapen i det enskilda fallet ofta nog representeras av experter från förvaltningsmyndigheten. Men även när det gäller de rent benefika ”rättighetsdeklarationerna” som t ex i socialförsäkringarna eller socialtjänstlagen 6§ m fl spelar förvaltningsdomstolarna en stor roll. Vi skall belysa detta mera i detalj i fallstudierna senare. Men det är uppenbart att förvaltningsdomstolarna på en rad områden genom prejudicerande domar i väsentliga avseenden har fått en roll i politikens implementering som ligger väldigt nära – eller inkräktar på – folkstyrelsens monopol (RF 1 kap 1§) att utforma den offentliga maktens innehåll.

Denna uppdelning i det primära rättsområdet efter samhällsliga ambitioner och funktioner är naturligtvis inte särskilt användbar i något praktiskt sammanhang. Det rör sig om ett slags Weberianska arketyper vars funktion här egentligen är att ringa in det område inom vilket ramlagstiftning florerar och ur olika synpunkter blir problem. Men inte ens som sådan är den helt tillfredsställande.

Det finns en ganska omfattande gråzon där allmänintresset bärs upp av ”korporationer” och ”kooperationer” av olika slag och i olika kombinationer. Skogsvårds- och delar av hyres- och arbetsmiljölagstiftningen är uttryck för detta (jmf RF 11:6 st 3 och Petrén/Ragne-malms kommentarer).

När allmänintresset breder ut sig på olika samhällsområden kan också hela lagkomplex flyttas från en del av den traditionella rättsliga indelningen till en annan (och t ex från en del av juristutbildningen till en annan). Den rättsliga kontrollen över mark och vatten var länge väsentligen en reglering av relationerna mellan markägare och försökte främst definiera äganderättens m m innehåll. Gradvis i byggnadslagen 1947 och 1959 och slutligen i plan- och byggnadslagen

(1987:10) har detta fått ett nytt innehåll och den väsentliga regleringen avser nu markägarens/exploatörens relationer till "allmänintresset". (Den har också i juristutbildningen flyttats från civilrätten till förvaltningsrätten.) Plan- och byggnadslagen hör också till den typen av ramlagar där den sekundära normeringen från byggnadsstadga över boverkets "svensk byggnorm" till detaljerade dimensioneringsregler i den s k Bygg-AMA och liknande spelar en stor roll. Den hör också till de lagkomplex som i olika delar flyter samman med det i andra lagkomplex uttryckta "allmänintresset".

Förvaltningsrätten

Vi har kunnat se i resonemanget ovan och i kapitel två att huvuddelen av ramlagarna i den betydelse vi lagt i begreppet bör återfinnas i förvaltningsrätten. Förvaltningsrätten är en del av det juridiska examensämnet offentlig rätt och är alltså motsatsen till privaträtt. "Skillnaderna mellan de båda rättsområdena brukar anges så, att privaträtten behandlar reglerna om enskildas inbördes rättsförhållanden, medan den offentliga rätten behandlar reglerna om de offentliga subjektens organisation och verksamhet samt, deras förhållande inbördes och till medborgarna" (Strömberg 1976). I en tillräckligt vid tillämpning av en sådan beskrivning eller definition av "förvaltningsrätt" kan man inkludera t ex finansrätt och kyrkorätt och några delar som visserligen avser offentliga organs beteenden (processrätt, straffrätt) men som ytterst är stödjande till sanktionerade regler i både offentlig och privaträtt.

Hur vi än definierar förvaltningsrätten representerar den en mycket stor del av den totala lagstiftningsmassan. Kvantitativa uppskattningar säger kanske inte så mycket och är i varje fall inte hela sanningen, men Aubert uppskattar förvaltningsrätten till 70–80 procent av de "primära" lagarna i Norge på 1960-talet (Aubert 1980). Svenska beräkningar från 1970- och 1980-talen når ännu högre siffror (Esping 1980).

En mycket stor del av den speciella förvaltningsrätten består av ramlagar med ibland omfattande delegeringsbefogenheter. Fritiof Bernt inleder en uppsats med denna charmfulla formulering:

”En av de mer sjokkerte opplevelser for de nye juridiske studenter ved Universitetet i Bergen, er når vi forteller dem at i den store røde boken de nettopp har anskaffet seg med stor aerefrykt – ”Norges Lover” – finner de bare en bråkdel av den samlede regelmasse i samfunnet. Vi forteller dem at det de har lært i den videregående skole om at det er Stortinget som gir lover, et langt stykke på vei er ganske misvisende, og vi presenterer for dem grunnlaget for den omfattende rettslige regulering av vår nye nasjonalindustri; en enkelt paragraf i en lov på tilsammen 14 linjer tekst, sålydende:

”Kongen kan gi regler om utforskning og utnyttelse av undersjøiske naturforekomster.”

Dette er, forklarer vi, et riktignok ekstremt, men langt fra enestående eksempel på hvordan den rettslige normering av det norske samfunn finner sted. En meget stor andel av de lover vi finner i lovsamlingen, er utpregede ”fullmaktslover” eller ”rammelover” som gir forvaltningen til dels meget stort spillerom mht. den nærmere regulering av vedkommende livsområde, om enn normalt med noe mer av en angivelse av målsetting og virkemidler enn vi finner i loven om undersjøiske naturforekomster”.

Även i Sverige är produktionen av sådan sekundärlagstiftning i form av föreskrifter, anvisningar och allmänna råd betydande. Inte heller här säger kvantitativa kalkyler hela sanningen men något om omfattningen kan ändå anges. Rättsdatautredningen redovisar t ex efter en enkät – som ändå omfattar bara en del av myndigheterna – en årsproduktion av ca 3 500 ”sekundärförfattningar” omfattande 9 000 trycksidor. SCB anger i publikationen ”Offentlig sektor; utveckling och nuläge” en produktion 1984 om 1 350 författningar på sammanlagt 6 100 sidor. (Skillnaden i uppskattningarna kan bero på att den senare undersökningen exkluderar formellt inte bindande ”allmänna råd”.) I jämförelse kan nämnas att samlingen ”Sveriges Rikes Lag” innehåller mindre än 3 000 av vardera författningar och sidor. Vid 1980-talets början ingick enl Tarras-Wahlberg 4 300 gällande författningar i SFS, varav ungefär 1 000 lagar. Årsproduktionen låg under 1970-talet på i genomsnitt 1 100 författningar varav åtskilliga kompletteringar, ändringar eller avskaffande av gällande författningar.

Rättssystemet

Föremålet för denna undersökning är alltså vissa sidor av förvaltningsrätten; dvs ett system som i sin tur är en mycket stor del av den moderna social- eller välfärdsstatens totala rättssystem.

Om man skall studera (med en lätt travesti på Strömholm) en sådan "elefant" kan man inte göra det i största allmänhet; man måste ha ett visst syfte och en bestämd infallsvinkel. Med en annan metafor kan man tala om att rättsordningen är som ett hus med många fönster. Beroende på vilket fönster man tittar in igenom ser man olika saker.

När rättsvetenskaparna (eller andra teoretiskt verksamma jurister) studerar rättssystemet är syftet att finna en ordning och för att tillämpa regler inom det system han arbetar; hans syfte är så att säga "normativt". Perspektivet här är ett annat, mera samhällsvetenskapligt eller rättssociologiskt: att försöka förstå och i görligaste mån förklara vissa bestämda delar av rättsordningen.

Det är också så att samhällsvetenskaperna, teoretiska såväl som empiriska, arbetar med teorier, begrepp och modeller som är mera omfattande, mångtydiga och kontroversiella än vad rättsvetenskaperna i allmänhet gör. Strävan här är också mera inriktad på kreativ "syntes" än på logiskt oantastliga deduktioner inom ett klart definierat system.

Man kan också se studieobjektet från (åtminstone) två olika perspektiv:

- rätten som en abstrakt beskrivning av välfärdssamhällets organisation och "värdefördelning"
- rätten som instrument i samhälls- och förvaltningsstyrningen; som medel att reformera samhället eller för att bevara en socioekonomisk stabilitet.

Detta första skall behandlas i nästa kapitel, och det andra i kapitel fem och sex.

4. *Ramlagarna i rättssystemet*

Som vi sagt har begreppet och fenomenet "ramlag" spelat en stor roll i det offentliga samtalet om samhällsorganisation och -förvaltning under senare år. Diskussionen är också påtagligt förvirrad.

En förklaring till det första är naturligtvis att antalet ramlagar inom förvaltningsrätten faktiskt har ökat högst betydligt under senare år men också i den tidigare antydda motsättningen mellan en äldre syn som ser rätten som "kodifierande" och en nyare som anlägger en mera "instrumentell" syn på lagstiftningen. Även om denna fråga ytterst är en fråga om "politisk" ideologi har den en del med till exempel rättstrygghet att göra och förs därför ofta nog i rättsfilosofiska eller -vetenskapliga termer. Det kan naturligtvis också vara bidragande att ramlagarna som dock är ett relativt handfast fenomen har fått ett slags symbolbetydelse i den allmänt förvirrade diskussion om förvaltningspolitiken som har förts i varje fall sedan 1980-talets början (Mellbourn).

En förklaring till det senare är att medan begreppet "ramlag" är populärt och frekvent så är det påtagligt klen med stringenta definitioner och ännu mera sparsamt med seriösa försök att diskutera vad fenomenet egentligen består av och hur det skall förstås.

Osäkerheten bland de lagstiftande organen är tydlig. Vid den statliga verkschefskonferensen 1985 uttryckte tre statsråd (Palme, Wickbom och Holmberg) tre nästan helt skilda uppfattningar om både ramlagarnas funktion och de problem som kunde vara förknippade med dem. Riksdagen har uttalat: "En minskad användning av ramlagstiftning bör vara en viktig del av ambitionen att förenkla och rationalisera regelsystemet." (KU 1983/84:24). Regeringen däremot anser (prop:1983/84:119) att ramlagar är "ett viktigt medel för förändring och förnyelse". I propositionen om ledningen av den statliga förvaltningen (1986/87:119) anser civilministern att "någon vederta-

gen definition av vad en ramlag är finns inte. Begreppet används för att beteckna olika slags lagstiftning.”

Sekundärlagstiftning

Ramlagstiftningen och den till denna knutna delegerade och subdelegerade föreskriftsmakten regleras – som vi behandlat i kap 2 – i 8 kap regeringsformen. Till det som primärt eller obligatoriskt skall regleras genom av riksdagen stiftad lag (RF 8:2) hör föreskrifter om enskildas personliga ställning samt om deras personliga och ekonomiska inbördes förhållanden. Till detta hör bl a frågor om medborgarskap (1 st), äktenskap, föräldraskap och familjeförhållanden i övrigt (2 st) samt rätt till egendom, om avtal och om olika juridiska personer (3 st). Detta utgör då grundlagsregleringen av större delen av privaträtten. Till det obligatoriska lagområdet hör också (RF 8:5) grunderna för kommunernas organisation, verksamhetsformer och den kommunala beskattningsrätten, liksom föreskrifter om kommunernas åligganden och befogenheter.

Utan hinder av RF 8:3 och 5 kan riksdagen genom lag delegera normgivningsmakt (dock inte skatter) till regeringen om föreskrifterna avser några av i RF 8:7 speciellt utpekade områden. De områden, som brukar sammanfattas som det fakultativa lagområdet och som utpekas här är bl a skydd för personlig säkerhet och hälsa, in- och utförsel av varor, miljövård, undervisning och utbildning. Bemyndigandet medger inte rätt att meddela föreskrifter som medför annan rättsverkan av brott än böter.

Denna bestämmelse (RF 8:7) öppnar möjligheten för riksdagen att inom denna sektor delegera sin normgivningskompetens. Den slutliga fördelningen av normgivningskompetens blir emellertid beroende av hur den verkligen utnyttjas. Formellt sett är det riksdagen som i varje enskilt fall delegerar sin kompetens till regeringen; och som också kan ta tillbaka delegationen. I realiteten är det naturligtvis regeringen som begär och får sådan kompetens av riksdagen.

I regeringsformen (RF 8:11) fastställs också att om riksdagen – genom lag – bemyndigat regeringen att utge föreskrifter kan riksdagen också medge att regeringen i sin tur överlåter åt förvaltningsmyndig-

het eller kommun att meddela ytterligare bestämmelser. Riksdagen förutsätts däremot inte kunna delegera normgivningskompetens direkt till förvaltningsmyndigheterna. Det är främst här under denna paragraf i regeringsformen som ramlagstiftningens olika möjligheter och nackdelar aktualiseras i debatten. (Det är emellertid inte självklart att det är hela sanningen. Bl a förefaller det som varianten att låta förvaltnings- eller specialdomstolar stå för lagens konkretisering i praktiken är ganska vanligt förekommande.)

I regeringsformen (RF 8:13) anges också två områden där regeringen kan agera självständigt, nämligen föreskrifter om verkställighet av lag och föreskrifter som enligt regeringsformen inte skall meddelas av riksdagen (den s k restkompetensen). Om verkställighetsföreskrifterna konstaterar Petrén och Ragnemalm i sina grundlagskommentarer:

”Att avgränsa det tillåtna området för *verkställighetsföreskrifter* bereder vissa svårigheter. Dylika föreskrifter kan vara av två slag. I första hand avses tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär. Beträffande sådana, vilka icke tillför lagregleringen något materiellt nytt, anmäler sig knappast några betänkligheter, även om de administrativa anvisningarna skulle komplettera riksdagens normgivning inom det obligatoriska lagområdet. Annorlunda ställer sig saken beträffande verkställighetsföreskrifter, som i materiellt hänseende är att jämföra med en lag. Klart är att riksdagen icke får besluta mycket allmänt hållna lagregler, som sedan ges ett preciserat innehåll genom förordning. Regeringens normgivning får härvidlag icke tillföra lagregleringen något väsentligt nytt. I verkställighetsföreskriftens form får således icke beslutas om ytterligare åligganden för enskilda eller eljest om ingrepp i deras personliga eller ekonomiska förhållanden. Utrymmet för materiellt utfyllande verkställighetsföreskrifter är alltså ytterst begränsat. Särskilt gäller detta inom det obligatoriska lagområdet, vilket avser bestämmelser av så betydelsefull karaktär att beslutanderätten exklusivt anförtrotts riksdagen.”

I denna fråga om begränsningarna av regeringens verkställighetsföreskrifter har emellertid bl a Håkan Strömberg en annan uppfattning (Strömberg 1983) där han menar att man av ”praktiska” skäl inom

vissa områden ”har utnyttjat möjligheten att meddela materiella verkställighetsföreskrifter på ett ganska extensivt sätt”.

Regeringsformens föreskrifter om normgivningsmaktens fördelning bygger alltså i första hand på en uppdelning i olika ämnesområden. Vissa ämnen hänförs till det obligatoriska lagområdet, andra till det fakultativa och en del slutligen till regeringens ”restkompetens”. Inom alla dessa tre områden är det möjligt att med olika metoder organisera över- och underordning mellan lag och förordning och mellan regeringens förordning och myndigheternas föreskrifter eller allmänna råd. I viss utsträckning ter sig förhållandet mellan lag och förordning eller föreskrifter likartat oberoende av om förordningen innehåller verkställighetsföreskrifter eller om den grundar sig på delegation eller på restkompetensen. Ofta är det samma praktiska behov som tillgodoses oavsett (den oftast underförstådda) grundlagshänvisningen.

Som vi skall se är ramlagar och sekundär normgivning inte bara eller ens huvudsakligen en fråga om delegation till statliga förvaltningsmyndigheter. I minst lika hög grad handlar det om en delegation till förvaltningsdomstolar att genom prejudikat precisera innehållet eller till kommunerna att under politiskt ansvar konkretisera det.

Vad är ramlagar?

Vi kan alltså konstatera att ramlagstiftningen blivit allt vanligare men att de politiska organen är osäkra på vad man egentligen skall mena med ramlagstiftning, vad den har för egenskaper i samhällsstyrningen osv. Osäkerheten och oenigheten är tämligen stor också i den rättsvetenskapliga litteraturen. Icke desto mindre behöver vi för den fortsatta analysen lägga fast någon slags ”operativ” definition. För att bygga upp en sådan kan det vara lämpligt att ta utgångspunkten i några svenska försök att mera systematiskt analysera frågan.

Strömberg (1983) försöker sig således på ett resonemang som relaterar några exempel på reglering till regeringens delegeringsbestämmelser:

”Under senare år har s k ramlagstiftning blivit allt vanligare. Utmärkande för en ramlag är att den inte alls eller bara i ringa omfattning innehåller materiella regler. Lagen bildar alltså en ”ram” som är avsedd att utfyllas på annat sätt. Typen är inte alltid renodlad. En lag kan i större eller mindre omfattning göra skäl för beteckningen ramlag.

Ramlagar i den nu angivna, ganska vidsträckta bemärkelsen kan inte sägas utgöra en enhetlig kategori. Det finns stora variationer både i fråga om lagens innehåll och i fråga om det sätt på vilket lagen är avsedd att utfyllas.

Mycket vanligt är att en ramlag innehåller bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter i olika avseenden. Ofta är en ramlag ”målinriktad” och uppställer då vissa mål som skall förverkligas och vissa allmänna principer som skall iakttas vid lagens utfyllnad och tillämpning. I övrigt kan en ramlag innehålla vissa grundläggande regler om organisation och förfarande, besvärsregler och sanktionsregler. Men materiella föreskrifter i det ämne som skall regleras lyser mer eller mindre med sin frånvaro.”

De materiella föreskrifter som skall utfylla lagen meddelas i regel av regeringen eller ”den myndighet som regeringen bestämmer”. Det vanligaste är att det genom subdelegation anförtros åt en central förvaltningsmyndighet att utfylla lagen genom föreskrifter eller anvisningar hävdar Strömberg. Det förekommer emellertid också att de tillämpande myndigheterna i viss utsträckning får fylla ut lagen genom att utbilda sin egen praxis eller, såvitt gäller kommunal verksamhet, att kommunerna får fria händer att ordna verksamheten, eventuellt med ledning av rekommendationer från sina organisationer. I de sistnämnda fallen kan de centrala förvaltningsmyndigheterna bidra till att ge praxis en viss stadga genom att utfärda s k allmänna råd.

Ramlagstiftningstekniken har klart grundlagsstöd inom det fakultativa lagområdet. De flesta ramlagar torde också gälla ämnen som är delegeringsbara enligt RF 8:7. Som exempel på sådana lagar, som mer eller mindre har karaktären av ramlagar, nämner Strömberg livsmedelslagen (1971:511), lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor och arbetsmiljölagen (1977:1160).

Även vid lagstiftning inom området för regeringens restkompetens

är det möjligt att konstruera en lag som ramlag, eftersom riksdagen efter behag kan begränsa lagregleringens omfattning. Ett exempel härpå erbjuder högskolelagen (1977:218), vilken i huvudsak faller inom restkompetensens område.

Större problem erbjuder ramlagstiftningstekniken inom det obligatoriska lagområdet. Socialtjänstlagen (SoL) är utformad som en "målinriktad ramlag". Även om lagen ur de enskildas synpunkt i huvudsak är gynnande (bortsett från reglerna om avgifter m m i 33–35 paragraferna), måste den hänföras till det obligatoriska lagområdet, då den till stor del handlar om kommunernas åligganden och då RF 8:7 inte medger delegation inom detta område. Socialtjänstförordningen (SoF) måste därför anses innehålla verkställighetsföreskrifter, i den mån den inte är grundad på regeringens restkompetens, vilket är möjligt beträffande detaljerna av socialtjänstens organisation och verksamhetsformer. I frågor som inte regleras av lagen eller förordningen har kommunerna, utan att någon normgivningskompetens har anförtrots åt dem, fått frihet att själva utforma sin praxis vid lagens tillämpning, vilket i praktiken torde kräva en viss intern kommunal normgivning.

Fastighetstaxeringslagen 1979:1152 faller också otvivelaktigt inom det obligatoriska lagområdet. Den är konstruerad som en ramlag, vars innebörd steg för steg konkretiseras genom föreskrifter på skilda nivåer. Dessa föreskrifter är avsedda att utgöra verkställighetsföreskrifter. Mycket starka praktiska skäl talar för denna konstruktion. Samtidigt är det svårt att förneka att systemet med verkställighetsföreskrifter här har pressats till det yttersta.

Strömberg konkluderar att det tydligen finns ett visst behov av ramlagstiftning även inom det obligatoriska lagområdet om utvecklingen skall fortsätta i samma spår som hittills. Den utväg som då ligger närmast till hands är att fylla ut lagen med generellt giltiga verkställighetsföreskrifter. Detta hör emellertid enligt Strömberg till de svagare punkterna i regeringsformens reglering av normgivningsmakten. Om en uppluckring av regeringsformens system för normgivningsmaktens fördelning skall kunna undvikas framstår därför en samlad översyn av behovet av ramlagstiftningen inom olika rättsområden som i hög grad önskvärd: "Det bästa vore en uttrycklig grundlagsreglering av möjligheterna till ramlagstiftning".

Strömberg betonar alltså i sin diskussion en utfyllnad av "ramen"

genom generella föreskrifter på regerings- eller myndighetsnivå. Begreppet "ram" får i Strömbergs funderingar implicit också en karaktär av riktningangivelse eller mål.

Även Strömholm (1984) förefaller i detta avseende att ansluta sig till en sådan definition av sättet att fylla ut ramnormerna. Han vill emellertid ge själva "rambestämmelsen" en tydligare karaktär av "mål". Under rubriken "legislativa programförklaringar" diskuterar han i "mera värtaliga än pregnant formuleringar" (Bjerkén 1989) frågan: "Medan sådana regler som språkligt inte framträder som förhållningsregler – kvalifikations- och kompetensnormer liksom legaldefinitioner – kan omskrivas så att de får ett eget och självständigare normativt innehåll eller i varje fall kan tilldelas en meningsfull plats i normkedjor, finns det i modern lagstiftning bestämmelser, vilkas funktion inte låter sig på samma sätt analyseras utan svårighet". I första hand tänker han här på sådana programförklaringar eller "portalparagrafer" som då och då uppträder som inledande avsnitt av större lagverk och dylikt, men inte har någon "rättslig innebörd".

Det kan finnas anledning att fråga sig varför lagstiftaren använder sig av ett förfaringssätt som, enligt Strömholm (1981), måste anses vara principiellt främmande för hans uppgift men också vilka funktioner sådana programförklaringar kan ha i den praktiska rättstillämpning som det dock är lagstiftarens syfte att styra.

Vad gäller de bakomliggande motiven anser Strömholm att de kan variera i ganska hög grad. En portalparagraf kan som t ex i fråga om lagen om kriminalvård i anstalt (1974:203) där det fastslås att "intagen skall behandlas med aktning för hans människovärde" uttrycka en stor enighet bland dem som formulerat lagtexten; man har velat i högtidlig form fastslå en viss grundläggande värdering för vilken det normalt inte skulle finnas någon plats i lagtexten. I så fall kan det också tänkas få en viss betydelse i lagtillämpningen. Men det kan naturligtvis också förhålla sig så att det visserligen föreligger principiell enighet på ett abstrakt och generellt plan men att det uppstår oenighet så snart det gäller att konkretisera de generella principerna. "En portalparagraf kan då framstå som en harmlös, om än föga hederlig, kompromiss, som gör alla mindre missnöjda: bestämmelsens tillskyndare får åtminstone det verbala väljudet; dess motståndare får glädjen att veta, att detta väljud inte betyder något". (Strömholm 1981; jmf Auber 1952 om hembiträdeslagen.)

Även Strömholm är emellertid villig att erkänna att portalparagrafer, "generalklausuler" och andra målbeskrivningar kan få viss praktisk betydelse vid tillämpningen av konkreta regler som förekommer i eller i anslutning till en ramlag.

Strömberg och Strömholm betonar således två moment i sina antydningar av ramlagarnas karaktäristika: själva målinriktningen och den delegerade och subdelegerade normgivningsmakten genom offentliga organ och framförallt förvaltningsmyndigheter underställda regeringen. Till denna grupp författare kan också läggas bl a svenskarna Antoinette Hetzler och Torsten Bjerkén liksom norrmännen Wilhelm Aubert och Jan Fridthjof Bernt och dansken Jörgen Dalberg-Larsen. En sådan beskrivning är emellertid relativt snäv, och det finns andra uppfattningar.

Sundberg definierar således ramlagstiftning på följande sätt: "Med ramlagstiftning förstås en lagstiftning som innehåller allenast grundregler som kan utfyllas med specificerade föreskrifter." Ramlagen förutsätts kunna kompletteras med föreskrifter från annat håll än genom central förvaltningsmyndighet, t ex genom "avtal mellan berörda parter eller på annat sätt". Enligt Hydén (1984) behöver den inte kompletteras alls. "En ramlag kan vara ramlag i den meningen att den skapar ramförutsättningar för en verksamhet som i övrigt utvecklas utan rättslig reglering."

En så vid "definition" som den hos Sundberg och Hydén innebär att praktiskt taget all lagstiftning som på något sätt anger ramen för någonting kommer att inkluderas. Giftermålsbalken, avtalslagen eller, som görs av Hydén, den i övrigt detaljerade aktiebolagslagen skulle t ex kunna inkluderas i en sådan avgränsning av ramlagsbegreppet. Som närmare kommer att behandlas i nästa kapitel hänger en stor del av problemen samman med att ramlagarna just ger möjlighet till en generell författningsreglering utanför riksdagens direkta kontroll och att denna "sekundärlagstiftning" är knuten till allmänna och mångtydiga mål- eller riktningssyften. För våra syften här är alltså en sådan vid definition "operationellt" föga praktisk.

Försök till operationell definition

En ansats till definition som är användbar för syftet här skulle kunna vara att en ramlag i den grundläggande texten skall innehålla huvud-

regler som anger mål och inriktning förutom konstituerande regler och handläggningsregler. Denna grundläggande text skall sedan kunna kompletteras med en eller flera texter av lägre konstitutionell värde: regeringsförfordningar samt föreskrifter och allmänna råd utfärdade av centrala myndigheter eller t ex genom kollektivavtal.

Det är emellertid uppenbart att en del lagstiftning som normalt anses vara sådana målinriktade ramlagar och som utgör förhållningsregler för offentliga myndigheter "fylls" ut genom de facto-beslut i det enskilda ärendet. Detta gäller inte minst de lagar som riktar sig till kommunerna. Socialtjänstlagen (SoL) anses normalt höra till de ramlagar som stiftats inom det kommunala specialreglerade kompetensområdet. Det finns visserligen regler för socialstyrelsens tillsyn som inkluderar "allmänna råd" av generell natur, men i huvudsak lämnas det åt kommunerna själva att avgöra om man vill reglera och normera handläggningen av enskilda ärenden. Det finns emellertid också en besvärssystem som ger regeringsrätten möjlighet att fatta prejudicerande beslut. I vilken utsträckning dessa sedan beaktas av andra kommuner är emellertid något oklart (se kapitel 9 och 10 nedan). Även på många andra områden spelar prejudikat i förvaltningsdomstolar och specialdomstolar en större roll för normeringen än centrala förvaltningsmyndigheter.

I det "korporativa" svenska samhället är det vidare inte ovanligt att utfyllnaden av ramlagarna sker genom kollektivavtal. Det är inte ovanligt inom arbetsmarknadslagstiftningen (arbetsmiljö, arbetstid) och hyreslagstiftningen och förekommer t ex i skogsbrukslagstiftningen. Sådana avtal som alltså har generell giltighet och utgår från den "konstituerande" ordning som anges i lagen och i princip utgör utfyllnader av ramlagens bestämmelser får samma "tvingande" karaktär som myndigheternas föreskrifter. I bland kompletterar de varandra som inom arbetsmiljölagen. I anslutning till denna kategori av ramlagsutfyllnader kan också nämnas sådana överenskommelser som vissa myndigheter gör med hela "branscher" t ex av KO i anslutning till marknadslagstiftningen eller finansinspektionen. På många områden förs också en slags "förhandlingar" mellan myndigheterna och olika berörda branschorganisationer om detaljerade "normer" acceptabla för båda parter. (Granholm)

Det är heller inte realistiskt att sätta kraven på klara målangivelser i lagtexten eller ens i förarbetena särskilt högt. De förekommer, men

inte alltid, och när det finns har de ofta mest symbolisk betydelse. Det är ofta nödvändigt att försöka sluta sig till målen indirekt från handlingsregler eller konstituerande bestämmelser.

Utan anspråk på någon slutgiltig bestämning av begreppet "ramlag" kommer vi att i denna undersökning och med hänsyn till dess syfte att med "ramlag" mena:

En lag som innehåller eller utgår från en materiell målbestämning som, efter vissa regler, skall preciseras och konkretiseras av förvaltningsmyndighet, genom prejudikat av domstol, genom kommunala beslut eller genom kollektivavtal. Eller i kombinationer av dessa.

En sådan bestämning ansluter till undersökningens syfte att analysera ramlagarna som instrument för att realisera konkreta sociala program. Med en sådan utgångspunkt kommer också ramlagarna väsentligen att återfinnas inom den omfattande och expanderande "speciella förvaltningsrätten".

Debatten om ramlagstiftningen

Det finns många argument för att ramlagstiftningen kommer att vara en betydelsefull del av samhälls- och förvaltningsstyrningen även i framtiden. "Argumenten for bruk av fullmaktslover eller rammelover er vel i stort sett kjent. . . Stikkordene arbeidsmengde, fagkyndighet, decentralisering og fleksibilitet skulle vaere tillrekkelig i dette sammenheng" (Bernt). Kollisionen mellan å ena sidan ambitionerna att intervensera i t ex marknads- och industriförhållandena och att styra allt större system för offentlig "produktion" och å andra sidan de absoluta gränserna för de högsta statsorganens beslutskapacitet kan få oss att undra om det egentligen finns så många alternativ till ramlagstiftning.

Inte desto mindre har nackdelarna med ramlagstiftningen debatterats ganska flitigt under de senare decennierna både i Sverige och utomlands.

Som vi påpekade innebär ramlagarna problem på två plan: för de demokratiska och parlamentariska processerna och dels för den legala styrningen som sådan. I förhållande till betydelsen av dessa problem är emellertid debatten tämligen torftig och insiktslös.

Egentligen är det kanske inte främst ramlagstiftningen som är det främsta problemet, utan den sekundära normproduktion som blir följden och som äger rum hos förvaltningsmyndigheterna, i kollektivavtal eller genom prejudikatsbildning i förvaltnings- och specialdomstolarna. (Man kan fundera om det norska uttrycket "fullmaktslagstiftning" – även om det bär negativa associationer från mellankrigstiden – är ett mera adekvat begrepp än "ramlagstiftning".)

I grunden ligger här några generella utvecklingskaraktärstiska när de offentliga åtagandena växer och den offentliga apparaten blir större. Både styrningsskäl och hänsyn till produktiviteten leder då till en ökad segmentering och specialisering samtidigt som antalet hierarkiska nivåer ökar. I varje segment och nivå finns naturligtvis en strävan efter predikterbarhet, stabilitet och säkerhet som i sin tur leder till att antalet regler och deras detaljeringsgrad ökar. Samtidigt finns en lika naturlig önskan att öka kvaliteten eller kvantiteten i det styrda "produktionssystemet" vilket leder till ständigt stegrade ambitioner i regelstyrningen.

Under sådana omständigheter är det självfallet svårt att se till helheten och att avväga ambitionsnivån inom ett smalt segment mot andra angelägna behov och mot de totalt tillgängliga resurserna. Det innebär också att krav från olika sociala program inte kan samordnas utan lagras på varandra för en och samma ekonomiska verksamhet. I en studie från lantbruksuniversitetet har man summerat effekterna på byggkostnaderna av sådana normer från olika håll för byggandet av kostallar: djurskydds-, miljövårds-, hälsovårds-, byggnads- och arbetsmiljölageftiftningarna m m. Byggkostnaderna kommer att öka "exponentiellt" som en följd av "additionen" av normer.

Debattens fokuseringsnivå på kostnader har helt överskuggat frågan om rättssäkerhet. Det är självklart så att ramlagar sällan används när det gäller ingrepp (sanktioner, tvång) mot enskild. Däremot är de tämligen vanliga när innebörden för enskild är "gynnande" t ex socialt bistånd. De är också vanliga när de enskilda besluten är "tillåtande" i förhållande till en annars förbjudande lagstiftning. En tredje vanlig variant är de som är "påbjudande" och där t ex de ekonomiska konsekvenserna för den enskilde kan bli avsevärda. Vad ramlagarna i sådana sammanhang betyder för rättssäkerhetsaspekter som förutsägbarhet, objektivitet och likabehandling har knappast observerats i debatten.

I någon utsträckning har intresset i stället riktats mot vad några menar är en rättssäkerhet av högre dignitet, s k materiell rättstrygghet (Hetzler 1989). Man har då menat att den decentraliserade beslutsordningen i ramlagarna leder till en större "pricksäkerhet" i förhållande till syftet med programmet. Den typen av argumentering har oftast fått stå oemotsagd.

Från folkstyrelsesynpunkt blir det emellertid också problematiskt därför att riksdag och regering har svårt att bedöma den verkliga innebörden av en lagstiftning som får ett konkret innehåll först när den preciseras genom sekundära normer eller prejudikat. Mängden sådan sekundär regelproduktion gör det också svårt att få en bild över den samlade politikens verkliga innebörd för medborgarna, näringslivet eller samhället. Rättssystemet blir "ogenomskinligt".

I synnerhet om man accepterar förvaltningsutredningens (SOU 1983:39) och verksledningskommitténs (SOU 1985:40) synsätt om relationerna mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna med bl a ökad informell styrning kommer ramlagstiftningen att leda till en uppenbar maktförskjutning från riksdagen till regeringen och en ytterligare obalans mellan regeringsparti (eller -partier) och den parlamentariska oppositionen. Men också en förskjutning till de korporativa, organiserade intressen som t ex genom remissförfarande, representation i verksstyrelserna eller "hörande" i andra former kan påverka sekundärlagstiftningen i förhållande till mindre organiserade och artikulerade opinioner. Effekterna på folkstyrets villkor kan möjligen bli stora men är såvitt vi kunnat finna tämligen outredda.

Ramlagarna och de centrala förvaltningsmyndigheternas normgivning har också blivit besvärliga att hantera i den traditionella rättsapparaten. Vems lagtolkning är det som skall gälla; förvaltningsmyndigheternas, som de uttrycks i föreskrifter och allmänna råd eller, som i fallet med kommunerna, genom beslut om interna handlingsregler eller förvaltningsdomstolarnas prejudicerande beslut i enskilda ärenden? Vilken vikt skall domstolarna tillmäta myndigheternas tolkningar vid sina beslut i enskilda ärenden? Hur kommer rättssäkerheten att påverkas av att den förvaltningsmyndighet som utfärdat föreskrifterna också ofta nog blir besvärsinstans?

5. Förvaltningspolitisk referensram

Det är åtminstone möjligt att föreställa sig den offentliga påverkan på samhället och samhällsutvecklingen som bestående av en uppsättning sociala program (Esping 1982) – offentliga ambitioner för mer eller mindre klart avgränsade politikområden t ex äldreomsorg, trafikförsörjning, energihushållning osv. Med socialt program menar vi alltså att det är samhälleligt, gemensamt, bestämt av statsmakterna och med offentlig sanktion. Uttrycket program representerar både målsättningen eller viljan (som i partiprogram) och resurserna och organisationen för att verkställa den (som i programbudget). Sociala program eller offentlig politik betyder då egentligen två saker som bör hållas analytiskt från varandra även om de, som faktiska realiteter, är nära sammanflätade.

Dels är det fråga om att i de politiska processerna identifiera ett problem som kan eller bör lösas genom offentliga åtgärder och att nå enighet eller majoritet kring vad en lösning skall syfta till; hur ett framtida tillstånd lämpligen bör se ut. Titeln på en bok av Olof Palme – *Politik är att vilja* – illustrerar väl innebörden. Själva problemet att komma från den enskilde politikerns uppfattning till en partiuppfattning till ett riksdagsbeslut är naturligtvis långt ifrån banalt. Många olika sociala och andra krafter påverkar processen. De är också föremål för mycket statsvetenskaplig, politologisk, sociologisk och annan forskning. Man kan som relativt aktuella och näraliggande exempel peka på de norska och svenska maktutredningarna. Det faller emellertid utanför ämnet här.

Dels är det en fråga om att finna metoder och organisationer för att uppnå detta tillstånd. Implementeringen av politiken; styrningen av samhällsprocesserna mot ett givet mål måste analytiskt ses som en annan sak än formuleringen och etablerandet av målet. Inte heller

detta är något banalt problem, och det för oss in på begreppet förvaltningspolitik. Detta är då ett begrepp som från både analytiskt teoretiska och empiriska synpunkter varken är särskilt väl definierat eller problematiserat i den svenska litteraturen.

Självva begreppet är i och för sig ingen ny konstruktion. Det förekommer 1843 i en från tyska översatt lärobok i statskunskap som "Verwaltungspolitik" (enligt Söderlind & Petersson). Man försöker där definiera det som "idéer och åtgärder riktade mot förvaltningens organisation och arbetssätt". En annan aspekt som Söderlind och Petersson framhåller kan vara värd att citera in extenso:

"En förvaltningspolitisk princip kan betraktas som en social koordinationsteknik. Varje samhälle, bestående av gemensamt handlande individer, kräver en eller flera samordningsprocedurer, såsom t ex val, förhandlingar, ordergivning eller byte. Det finns i den samhällsvetenskapliga litteraturen flera förslag till typologier över sådana regulativa principer. Ekonomer brukar skilja mellan plan och marknad, Karl Polanyi har presenterat tredelningen ömsesidighet-omfördelning-byte, Kenneth E. Boulding utgår från en indelning i integration, hot och byte. Den kanske mest bekanta framställningen på detta område – författad av Robert A. Dahl och Charles E. Lindblom – grundas på en klassificering i fyra typer av "socialpolitiska processer": prissystem (marknad), hierarki (byråkrati), polyarki (val) och förhandling. En närbesläktad indelning utnyttjas i den norska maktutredningen; här urskiljs tre "idealmodeller för samhällsstyrning": marknad, demokrati och byråkrati.

Dessa olika exempel på i litteraturen förekommande klassificeringar av regulativa principer visar att det inte finns någon enda, självklar indelningsgrund. Det får i varje enskilt fall bli fråga om en uppdelning som fyller den aktuella undersökningens syfte. Varje indelning innebär en förenkling. För att skapa överblick i den svenska förvaltningsdebattens förvirrande mångfald kommer vi i detta arbete att urskilja tre förvaltningspolitiska huvudprinciper: den lagstyrda, den folkstyrda och den marknadsstyrda förvaltningen. Dessa utvecklas närmare i det följande. Det innebär inte nödvändigtvis att någon av dessa renodlade doktriner behöver återfinnas exakt företrädd i den faktiska debatten. De utgör en renodling, en stiliserande tolkning av ett idéhistoriskt material."

Självva uttrycket "social koordinationsteknik" påminner mycket om uttrycket "social ingenjörskonst" som var populärt i 1930-talets Sverige och bl a präglade makarna Myrdals vision om det svenska folkhemmet och Stockholmsutställningen 1930 (Hirdman). Från teoretiska utgångspunkter blir med andra ord "förvaltningspolitik" en slags hållning till politikens implementering, en metapolitik. Hur en sådan förvaltningspolitik skall beskrivas eller snarare vilka dimensioner den skall bestå av är emellertid en tämligen öppen fråga. Även från empiriska utgångspunkter är förvaltningspolitik något ganska diffust och oproblematiserat. För Anders Mellbourn (1986) är i skildringen av den socialdemokratiska politiken för den offentliga förvaltningen begreppet förvaltningspolitik ungefär liktydigt med de frågor som handlades av det då "nyskapade" civildepartementet. Men han är samtidigt angelägen att understryka att "förvaltningspolitiken inte är en rent organisatorisk fråga utan hör samman med välfärdspolitiken". Han framhåller också att "förvaltningspolitik" då inte var ett begrepp som politikerna själva använde.

Om man ser förvaltningspolitik som övergripande föreställningar om hur den offentliga förvaltningen bör organiseras och fungerar, är det ont om aktuella studier. Förutom den nämnda av Melbourn kan man peka på några av Daniel Tarschys, Lennart Lundquist (1987), Söderlind och Pettersson och Esping (1980). Samt naturligtvis förvaltningsutredningens två betänkanden (SOU 1979:61 och 1983:39), verksledningskommittén (SOU 1985:40) och remissyttranden däröver (DsC 1986:4).

Av dessa olika skrifter kan man då utläsa att förvaltningspolitik rör sig på flera helt olika nivåer; från genomgripande paradigmskiften som sammanhänger med strukturella förändringar i samhällsordningen och statsskicket och som får konstitutionella uttryck, till andra som kan vara lika radikala men inte lämnar efter sig några sammanhållna dokument och kanske märks först i efterhand. Somliga förvaltningspolitiska förändringar är medvetna och tydligt uttryckta; andra är omedvetna. Några historiska notiser kan kanske ge en antydning om spännvidden i de förvaltningspolitiska skiftena och innovationerna. Som bara kan ses i "en fjärran spegel"!

En kort historisk utvikning

En förvaltningspolitik förutsätter en centralt definierad politik på olika samhällsområden men också att dessa olika program hålls samman i en rimligt konsistent och enhetlig förvaltningsstruktur. Det är därför knappast en tillfällighet att det är den frambrytande kungamakten som under 1200-talet först formulerar och skriver ner en medveten förvaltningspolitik. Kung Birger Magnussons Upplandslag från 1296 är den första stiftade (och intervenerande) lagen i Sverige. Från dess stadfästelsebrev ("confirmatio") kan man citera:

"Birger, med Guds nåd svears och götars konung, önskar alla dem, som se detta brev, Guds nåd och sänder dem sin hälsning. Om ock gammal lag är värd att vördas, händer dock stundom så, att den laga ordning förändras, som har kommit till för att rätta onda mäns seder och med rättvisa bilägga osämja människor emellan. Ty efterhand som tiden lider och människor falla ifrån och andra komma till, växlar människors umgänge med varandra; ty i tidens längd kunna många nya fall inträffa, och vidare finnes åtskilligt i gammal lag blott med få ord omtalat och ej så klart som det tarvas. I dessa fall vidtages ändring både i kyrkolag och i kejsarelage, så att somt blir avskaffat, somt blir utfyllt med några ord och somt blir helt och hållet nystadgat."

Lagens struktur framgår av dess förord ("praefatio"):

"Denna bok delas i åtta lagbalkar. Den första är kyrkobalken, med vilken man skall sörja för sin själ. Den andra balken handlar om konung och konungs edsöre och hans skeppsvistutgärder och om ledungs rätt. Den tredje balken handlar om giftermål och om arv. Den fjärde balken handlar om dråp, sår, rån, stöld och fynd. Den femte handlar om jordegendom. Den sjunde är byggningsbalken. Den åttonde och sista handlar om rättegång."

Det mesta är således – i moderna termer – process-, straff- och civilrätt. Det är framförallt edsöresbalken eller konungabalken som utgör tidens förvaltningspolitik. I någon mån kan också delar av kyrkobalken och byggningsbalken föras till denna kategori. I konungabalken

som är indelad i tolv "flockar" regleras dels tillsättandet av kungen, dels brott mot kungens edsöre dvs sådana som föranledde böter ("bot") till konungen (en av kronans viktigare inkomstkällor), dels ledung dvs den offensiva krigföringen och den defensiva "vakthållningen". Till detta kan så föras bestämmelser i byggningsbalken om t ex brobyggen och vägunderhåll.

Nästa tydliga förvaltningspolitiska paradigmskifte hänger samman med kungamaktens konsolidering under den tidiga Vasatiden. Denna är inte dokumenterad i en tydlig och sammanhängande lagstiftning om man inte dit räknar protokollen från Västerås riksdag 1527.

Åtminstone i efterhand kan man emellertid tydligt se en genomarbetad strategi baserad på behovet att stärka kungamakten och skapa en bättre och mera konsekvent hushållning. Förstärkningen av kungamakten tog sig bland annat uttryck i de s k slottslänen med de bevarade stenmonumenten i Vasaborgarna Gripsholm, Uppsala, Västerås, Örebro osv. Förutom att hålla kontroll över menigheten och landstingen har de också en roll i naturhushållningen som ett sätt att underhålla den alltmer professionaliserade krigsmakt, som var vasakungarnas instrument både mot inre och yttre fiender och basen för bl a Erik XIV:s erövringskrig.

Den andra konsekventa idén var informationskoncentrationen till konungens "kammare". I kammaren samlades information om rikets resurser i olika avseenden bl a för kontroll av exporten och för skatteuppbörder. Från kammaren utgick också en samlad lagstiftning inspirerad av den romerska rätten. Kammaren skulle visa sig vara ett ytterst potent instrument i genomförandet av Gustav Vasas rikstanke och genom monopoliseringen av informationen om riket och dess ekonomi ett effektmedel när det gällde att hålla högadeln på mattan.

Nästa stora förvaltningspolitiska förändring får ett konstitutionellt uttryck i 1634 års regeringsform, som väsentligen är just en förvaltningsstadga, och 1635 års landshövdingeinstruktion.

Gustav Vasas kammare splittras upp i olika kollegier: Kanslikollegium, Kammarkollegium, Svea Hovrätt och Amiralitetskollegium. Så småningom tillkom också Bergs- och Krigskollegierna som vardera styrdes av sex höga ämbetsmän. (Man diskuterade till och med ett särskilt "socialt" kollegium för hälsovård och undervisning men tanken föll.)

Uppsala universitet (och i någon mån de i Åbo och Dorpat) fick

karaktären av "förvaltningshögskolor" och den unika svenska ämbetsmannaaadeln introducerades. Den kom att spela en viktig roll långt in på 1900-talet. C P Snow skriver i en essä om Dag Hammarskjöld:

"So that in Sweden grew up an upper class of officials, soldiers, functionaries of the centralized kingdom which had won its struggle with the feudal lords: that official aristocracy has persisted to this day, and the Hammarskjölds had belonged to it since 1610."

Snow fortsätter med att konstatera att detta är något unikt – i de flesta andra länder tenderar aristokratin att snabbt förvandlas – (i den mån den inte redan var det) – till en "landed aristocracy".

Tveklöst har denna "ämbetsmannaaadel" haft vittgående betydelse för svensk förvaltningspolitik (och dess möjligheter) under minst trehundra år. Professor Nils Herlitz skriver om "trohetskravet på tjänstemännen som en påtaglig realitet av grundläggande betydelse, sammanhängande med en särskild sinnets inre förbundenhet med tjänsten". Bo Hammarskjöld – Dag Hammarskjölds far – skriver:

"Traditionen från många led av föregångare i trogen pliktuppfyllelse har givit oss i arv känslan av våra skyldigheter mot fosterlandet men på samma gång känslan av vår stolta rättighet att vara statsledningens och statsviljans oegennyttiga och lojala men självständigt ansvariga tjänare . . . Vi har fått ärva känslan av tjänstemannakallet som en hög uppgift som upprätthållare av samhällsmaskineriet och förmedlare av statsviljans centrala direktiv i belysning av vår allmänna rättsordning."

Denna ämbetsmannaaadel och dess sublimerade plikt känsla gjorde möjligen att den svenska förvaltningen blev relativt okorrumperad och ledde tillsammans med bildandet av "kollegierna" till de självständiga ämbetsverk som sedan blev hörnstenar i svensk förvaltningspolitik.

En annan viktig komponent i 1630-talets förvaltningspolitiska reformer är organiseringen av den regionala förvaltningen. Kungl Majt:s befallningshavare inrättades inte bara i det egentliga Sverige och Finland utan också i de baltiska provinserna och de nordtyska

besittningarna. I landshövdingeinstruktionen ingick något för tiden så originellt som en närvaroplikt för landshövdingen i länet och skriftliga och årliga redogörelser för situationen i länet. Dessa redogörelser vars innehåll var strängt reglerat omfattade rubriker som befolkning, sjukdomar, ekonomisk utveckling t ex skördar, tullar, skatter etc, utbildning osv. Informationsflödet till kansli- och kammarkollegierna ökade kraftigt och beslutsunderlaget för de centrala besluten ökade.

När högadelns makt slutligen bröts genom reduktionerna under Karl XI tillkom en ny metod för att lösa försvarsmaktens och i varje fall den decentraliserade civilförvaltningens behov av inkomster – indelningsverket. Detta medförde möjligheter till en ytterligare expansion av förvaltningen, en starkare kontroll av utvecklingen inom olika delar av landet och naturligtvis återigen ett ökat informationsflöde till Stockholm. Det senare accentuerades ytterligare under frihetstiden av reformer som ett organiserat lantmäteriväsende och t ex inrättandet av ett sammanhållet folkbokföringssystem ("Tabellverket" 1748). Bakom dessa reformer låg förutom vad som tidigare antytts en allmän merkantilistisk idé om att man måste öka välståndet och den nationella styrkan genom att inventera och sedan investera i inhemska resurser – bl a jordbruksmark och befolkning.

Den förvaltningspolitiska diskussionen under perioden från 1809 till andra världskriget måste definitivt beskrivas som fåordig. 1809 års författning var ju väsentligen avsedd att reglera relationerna mellan de högsta statsmakterna och har lite att säga om förvaltningen, dess funktioner och organisation. "Den knytning mellan regeringsmakten och ämbetsverken som förstärktes under 1800-talet var inte resultatet av någon i grundlagen förankrad strävan efter maktindelning utan snarare en följd av det vankelmod som präglar seklets förvaltningsreformer", konstaterade förvaltningsutredningen (SOU 1983:39).

Det finns dock några paragrafer i 1809 års regeringsform om civilförvaltningens och ämbetsmännens oberoende men politiskt passiva ställning. Där ligger i grunden en föreställning om en förvaltning som i huvudsak inte tar några initiativ utan överlåter detta till lagstiftaren. Däri skiljer man sig markant från 1600- och 1700-talens kollegier som spelade en mycket mera aktiv roll som entreprenörer på olika områden.

Det dröjde ända fram till 1840 innan en departementsindelning genomfördes och den blev i stor utsträckning en halvmesyr. Inrättandet

av en statsministerpost sågs mera som ett litet steg på vägen mot parlamentarism och alltså mera som en författnings- än en förvaltningspolitisk reform.

Det som man i spegeln kan se som en verkligt grundläggande förvaltningspolitisk reform var utan tvekan tillskapandet och organiserandet av den kommunala självstyrelsen 1862. Men det uppfattades knappast som så av Louis de Geer och hans samtid. Det är möjligen signifikant att den fick dignitet av Kungl. Maj:ts stadga. (Först 1924 upphöjdes den kommunala självstyrelsen till lag, för att sedan få grundlagsstatus i 1975 års regeringsform; nästan i paritet med riksdagen.)

När industrisamhället började bli verklighet mot slutet av 1800-talet blev förvaltningens struktur ett hinder bl a för utvecklingen av samhällets infrastruktur. De stela och formalistiska handläggningsordningarna lämpade sig föga för en offentlig sektor som behövde bygga ut järnvägar och vägar, reglera vattensystem, utbildning osv. Olika försök gjordes för att skapa en ny sammanhållen förvaltningspolitik som mera beaktade dessa "nationalekonomiska" villkor. Man ville skapa en förvaltning som mer anpassades till tekniska och ekonomiska krav och mindre till de formellt rättsliga. I sammanhanget låg också tankarna på en närmare integrering av förvaltningen i den politiska makten; ett problem som fortfarande är aktuellt och vållar viss turbulens (se nästa avsnitt). Det mest bekanta exemplet på dessa reformidéer är kanske de som presenterades av amiral Lindmans så kallade departementalkommitterade.

De sakkunniga ville förse de olika verken med lekmannaråd och lekmanafullmäktige. Dessa skulle dels tillföra ämbetsverken nya impulser och idéer, dels stärka deras anseende utåt. "Det är givet, att förvaltningen i långt högre grad kommer att uppbäras af förtroende inom de områden af samhällslivet, som falla under eller beröras af ämbetsmyndigheternas funktioner, därest representativa män inom dessa områden beredes tillfälle att vid förvaltningens handhavande göra fruktbärande sina speciella insikter och föra fram sina önskningsmål."

Försöket att bryta dualismen i den centrala förvaltningen misslyckades emellertid för att inte tas upp igen, med andra utgångspunkter, förrän i 1976 års förvaltningsutredning.

De faktiska resultaten av departementalkommitterades arbete

blev i stort sett inte mycket mer än tillkomsten av affärsverken med deras politiskt tillsatta men förhoppningsvis tekniskt och ekonomiskt kompetenta styrelser. Affärsverken fick också en grad av frihet – framförallt ekonomisk – som inte fanns i andra myndigheter.

Andra världskrigets kristidspolitik – som i långa stycken administrerades utanför eller vid sidan om den reguljära civilförvaltningen – gav också en del erfarenheter som man kom att utnyttja när välfärdsstaten skulle byggas upp. En lång rad nya ämbetsverk med entreprenörsuppgifter inrättades som t ex arbetsmarknadsstyrelsen, bostadsstyrelsen och arbetarskyddsstyrelsen. De flesta av dessa försågs med en regional organisation. Lekmannastyrelser blev regel såväl i den centrala förvaltningen som i dess regionala förgreningar. Juristdominansen i civilförvaltningen bröts till förmån för teknisk och ekonomisk expertis, en utveckling som var livligt påhejad av de förvaltningspolitiskt medvetna statsråden Gustav Möller, Per Edvin Sköld och Gunnar Sträng om än inte av den förvaltningspolitiskt ointresserade Tage Erlander.

Den helt avgörande förvaltningspolitiska kursändringen blev emellertid den våldsamma överföringen av uppgifter till primärkommuner och landsting. Utvecklingen hade i och för sig inletts redan på 1920-talet med t ex 1922 års sjukhuslag, men accelererade våldsamt under perioden 1950–1970. Socialvård, skola, miljöfrågor är funktioner som läggs på kommunerna, psykiatrin, omsorgsvården och den öppna sjukvården utanför sjukhusen läggs på landstingen. Samtidigt förstatligades emellertid polisväsendet. Detta ledde till två radikala kommunindelningar där antalet kommuner reduceras från ca 2 500 till som minst 278. Detta innebar att antalet kommunala förtroendemän reducerades från uppskattningsvis 225 000 till uppskattningsvis 40 000 och att även kommunerna i allt väsentligt fick ”professionella” administrationer.

Under 1960- och 70-talen experimenterade man med och trodde på nya management-tekniker som målstyrning, ram- och programbudgetering, förvaltningsrevision etc. Bakgrunden till detta var att samtidigt som de offentliga ambitionerna var oförändrat stora tenderade skattetrycket att växa. Ett effektivt resursutnyttjande blev ett måste. Man försökte också att genom överenskommelser med kommunförbunden minska den kommunala expansionen. Framgången med det senare var måttlig men det illustrerar en tendens att ta de stora korpo-

rationerna till hjälp för att utforma politiken. Fackföreningsrörelsens roll markeras med styrelseposter i många myndigheter utan egentlig koppling till arbetsmarknaden medan fackens och arbetsgivarnas dominans blir nästan total i t ex arbetsmarknadsstyrelsen och arbetarskyddsstyrelsen. Jordbrukspolitiken, hyrespolitiken är andra exempel där de korporativa krafterna mobiliseras för att förhoppningsvis effektivisera resursutnyttjandet och minska konflikterna.

Vi kan i spegeln se att förvaltningspolitik mestadels är ett "fenomen" snarare än en medveten politisk strategi. Sammanhållna förvaltningspolitiska beslut är sällsynta, men det sker hela tiden punktvisa oftast ganska reaktiva förändringar, som i efterhand kan framstå som sammanhållna. De stora förvaltningspolitiska reformerna är främst anpassningar till förändringar i de politiska ambitionerna eller problemen. De handlar nästan genomgående om behovet av balans mellan central kontroll och decentraliserade initiativ. Riksstatens konsolidering, stormaktsvisionerna på 1600-talet, uppbyggandet av välfärdsstaten vid mitten av 1900-talet, den genomtänkta organisationen av en "entreprenörförvaltning" under den närmaste efterkrigstiden och kanske nu minskning av de offentliga utgifterna och byråkratin. Centrala frågor är hela tiden mera information, bättre beslutsunderlag och större central beslutskapacitet.

Det finns också exempel på att man lyckas identifiera ett förvaltningspolitiskt problem och formulera en lösning, men inte lyckas genomföra den i praktiken. Fallet med departementalkommitterade under Arvid Lindman, som refererats i det föregående, är ett sådant exempel. Denna variant har möjligen relevans för vårt nuvarande läge; inte minst när det gäller regleringarna och däribland ramlagstiftningen.

Den framväxande ramlagstiftningen måste föras till kategorin "inkrementala förändringar utan medveten och sammanhållen politik". Åtminstone gäller detta – som vi skall se – fram till 1980-talets mitt. Först i förvaltningsutredningens andra betänkande observeras fenomenet officiellt och inordnas i ett förvaltningspolitiskt sammanhang. Detta får sedan stor betydelse i regeringens skrivelse (1984/85:202) om "den offentliga sektorns förnyelse" och några följande dokument.

Förvaltningspolitik på 1980-talet

Med början under senare delen av 1970-talet inleds under 1980-talet försök att skapa en ny, medveten och sammanhållen förvaltningspolitik. De utlösande faktorerna är valanalyserna efter 1976 och 1979 års val där såväl de borgerliga partierna som socialdemokraterna insåg att det fanns ett utbrett missnöje med den offentliga apparaten, både som förvaltningsorganisation och som regelsystem. (Mellbourn)

Den borgerliga regeringen tillsatte som en följd av detta förvaltningsutredningen 1976. I en mening efterträdde denna tidigare s k besparingsutredningar men med ett väsentligt vidare mandat. (Esping 1980) Genom sina två betänkanden 1979 och 1983 lade utredningen en slags intellektuell grundval för det fortsatta reformarbetet. Socialdemokratin förberedde redan i opposition en ny departementsorganisation som bl a skulle innefatta en framtidsministerfunktion och ett särskilt departement för offentlig förvaltning, civildepartementet. Det är möjligt att dessa nya moment inte ledde till något genomgripande nytt under 1980-talet men de ledde onekligen till att problem identifierades och lösningar formulerades på en rad områden.

Utgångspunkten för dessa ansträngningar är resonemanget att man, när man började bygga upp välfärdsstaten, knappast var medveten om den omfattande förvaltning och det omfattande regelverk som skulle bli följden eller om de problem som detta skulle medföra. Till en del kunde man förankra välfärdsstaten i kommunerna och corporationerna men under 1970-talet kom i alla fall misstänksamheten hos väljarna till uttryck. Invändningarna riktades naturligtvis ytterst mot den då socialdemokratiska regeringen och var enligt valanalyserna en väsentlig förklaring till valutgången 1976. Anders Mellbourn sorterar invändningar i fyra kategorier.

Den ekonomiska invändningen handlar om att den offentliga verksamheten blivit för dyr. Den tar för stor del av resurserna i anspråk; inkl transfereringar 70 procent av BNP, den offentliga konsumtionen och investeringarna motsvarar 30 procent av BNP, varav kommunerna står för minst 2/3. Detta har då lett till ett skattetryck som upplevts som för högt. Till detta kommer så en utbredd misstanke om att verksamheten i olika offentliga monopol och oligopol inte är särskilt effektiv; att nyttan inte motsvarar kostnaden. (Enligt några beräkningar uppvisar den offentliga sektorn en sjunkande produktivitet.)

Den demokratiska invändningen handlar om att den offentliga apparaten genom sin kraftiga och snabba utbyggnad blivit oförståelig och ogripbar för medborgarna i gemen och kanske också för politikerna. Det är närmast självklart att utbyggnaden av förvaltning och regelsystem har lett till en överbelastning i regeringsmaskinen och styrproblem i den politiska besluts- och genomförandekedjan från idé till vardagsverklighet i skolan eller vårdcentralen. Man har försökt motverka sådant genom storskaliga beslut vilket ofta nog gjort villan värre, t ex inom bostadsbyggandet eller äldreomsorgen.

Till dessa storskaliga beslut hör kommunindelningsreformerna. Bl a har dessa medfört ett väsentligt minskat antal förtroendevalda och ett ökat avstånd mellan medborgarna och det politiska systemet. Till detta kommer så införandet av heltidsanställda kommunalpolitiker och en ökad grad av professionalisering av den kommunala förvaltningen.

Detta har sammantaget inneburit radikalt minskade möjligheter för väljarna att begripa den offentliga verksamheten, dess syften, funktionssätt och begränsningar. Det uppstod en slags förtroendekris som bl a kom till uttryck i 1976 års val (och som kanske sedan kvarstod som ett växande antal osäkra väljare i opinionsundersökningarna).

Mellbourn framhåller att den byråkratiska invändningen – som har ett nära samband med den demokratiska – också har att göra med medborgarnas möjligheter att komma i kontakt med och förstå den offentliga verksamheten. De regler och förordningar som styr den offentliga verksamheten och reglerar medborgarnas skyldigheter och rättigheter har blivit så många, så svåröverskådliga och så opersonliga att känslan av att inte kunna behärska eller påverka dem blir en påtaglig realitet. Enligt Mellbourn har myndigheter och tjänster "blivit allt mer opersonliga, uppsplittrade, specialiserade och svårare att lära känna". Det finns kort sagt en känsla av alienation eller "Entfremdung" mellan allmänheten och den apparat som förutsätts tjäna den, och som får genomslag i väljarattityder och väljarbeteenden.

Den mest grundläggande ideologiska invändningen är enligt Mellbourn människans natur och den personliga frihetens villkor. I kulturdebatten och den politiska diskussionen har man ofta nog fört fram den privata sfären som stående i motsättning till den offentligt bestämda. Borgerligt sinnade debattörer har naturligt nog varit mest be-

nägna till detta också på senare år i moderaternas idéprogram 1990 där det gällt att försvara det privata eller civila. Men även socialistiska idédebattörer, t ex Lars Ingelstam (1980), har utvecklat en markerad olust eller misstänksamhet mot välfärdsstatens stora institutioner och regelsystem. Det nya honnörssordet har blivit det "civila samhället" som anger den gemensamma sfären för ett samspel mellan individer oberoende av såväl offentliga som kommersiella institutioner. Liksom under tidigare perioder då konsument- och bostadskooperationen grundades genom små föreningar förankrade i närsamhället finns det nu sådana tendenser. Föräldrakooperativ inom barnomsorgen och inköpsföreningar för livsmedel är expanderande alternativ när de offentliga eller kommersiella alternativen upplevs som otillräckliga eller otillfredsställande. (Moderaterna har i sitt 90-talsprogram använt uttrycket "subsidiaritet" för den lägsta effektiva beslutsnivån; vilket ofta nog betyder spontan samverkan människor emellan. Här går onekligen en gräns för den offentliga sektorn såväl som för den kommersiella.)

Det kan knappast råda någon tvekan om att man under den period vi diskuterat här, nämligen 1975 till början av 1990-talet, har försökt utforma en ny förvaltningspolitik anpassad till socialstatens förvaltning snarare än till dess uppbyggnad. Under perioden har det också skett flera regeringsbyten och en övergång från borgerlig till socialdemokratisk regeringsmakt och tillbaka. Det är då ytligt sett förvånande att det förvaltningspolitiska omskapandet har skett med en så påtaglig kontinuitet under hela perioden; även om det finns skillnader i betoningar och framför allt uppfattningar om själva den offentliga sektorns omslutning.

När det gäller själva organisationen för förvaltningspolitikens utformning innebar inrättandet av ett särskilt departement – civildepartementet – för den offentliga förvaltningen en innovation. I någon mån kan en vice statsminister med näraliggande frågor som specialitet också föras hit. Men det kan diskuteras om inte något motsvarande hade blivit aktuellt oberoende av majoritetsförhållanden. I längden skulle man knappast ha kunnat föra en aktiv förvaltningspolitik med några kommittéer som organisatorisk bas.

Vad gäller det intellektuella innehållet svarade några offentliga kommittéer för den ursprungliga utformningen. De viktigaste – förvaltningsutredningen, demokrati- och stat-kommunberedningarna –

fick samtliga sina ursprungliga direktiv av borgerliga regeringar. Men de övertogs och assimilerades av det socialdemokratiska civildepartementet praktiskt taget oförändrade. Förvaltningsutredningen kom t ex att bilda grundvalen för stora delar av den socialdemokratiska politiken.

Grunden för denna relativa konsensus är naturligtvis en likartad uppfattning om problemen med välfärdsstatens administration sådan som vi har skildrat dem ovan.

Denna anmärkningsvärda samsyn är naturligtvis inte utan sina disharmonier. Vi bortser emellertid från detta eftersom det inte är vår ambition att göra någon partiideologisk analys.

Inte heller vad avser förvaltningspolitikens innehåll förefaller det finnas några stora partipolitiska skillnader. Innehållet i den socialdemokratiska förvaltningspolitiken 1982–1991 kan efter Mellbourn karaktäriseras med några slagordsliknande fraser: "Från myndighetskultur till servicekultur", statsmakternas målstyrning och flerårig rambudgetering, regelförenkling, avsektorisering, delegering och demokratisering. I huvudsak är detta frågor som också drivs av de borgerliga partierna. På några punkter ville dessa åtminstone i opposition gå lite längre. Sålunda blev regelförenkling i borgerlig tappning regelavveckling, demokratisering genom bl a brukarinflytande och kooperativ blir i borgerliga framställningar lätt privatisering eller till och med kommersialisering osv.

Denna frapperande samstämmighet i förvaltningspolitikens problembeskrivning och innehåll, liksom kontinuiteten i dess organisation, kan möjligen tyda på att det djupare förvaltningspolitiska problem som den mogna välfärdsstaten definierar har en allmängiltighet som är oberoende av ideologiska skillnader och alltså väsentligen "sakdemokratiska" och "sakekonomiska". Även utan något djupare studium kan man också se motsvarigheter i andra länder på motsvarande utvecklingsnivå; tydligt t ex i Norge, Nederländerna, Storbritannien och det tidigare Västtyskland.

En central ambition för det nyskapade civildepartementet 1982 var att utarbeta en överordnad förvaltningspolitisk proposition till 1985. Ambitionen visade sig vara tilltagen i överkant. Resultatet blev i stället en tämligen tunn (såväl till omfånget som till innehållet) regeringskrivelse om "Den offentliga sektorns förnyelse" (1984/85:202). Till stora delar upptas den dessutom av ett försvar för den offentliga sek-

torn som garant för välfärden. Den visade sig trots detta tillräcklig som instrument för koordinering av en rad disparata utredningar eller beslut med förvaltningspolitiskt innehåll.

En ny förvaltningslag med servicekulturen inskriven, en ny personalpolitik och ett nytt budgetsysteem med treåriga (ram)budgetar för de statliga myndigheterna är några exempel med delegeringsinnehåll. Förändringar i kommunallagen likaså. Nya principer och arrangemang för relationerna mellan regeringen eller departementen och myndigheterna och en samordnad länsförvaltning under demokratisk kontroll är andra exempel. Regeringen lade också fram förslag om en omfattande avreglering på livsmedelsområdet, bostadsfinansieringen, skolväsendet. Listan skulle kunna göras ganska lång.

I en Brännpunktsartikel i SvD 1990 konstaterade civilminister Bengt K Å Johansson:

”De åtgärder som föreslås är resultatet av ett långsiktigt och målmedvetet förändringsarbete som har bedrivits under lång tid och som vi nu kan börja skörda frukterna av.”

Vidare framhöll han:

”Delegering, målstyrning och bantad regelflora är några tumregler i denna nya förvaltningspolitik. Åtgärderna är inriktade på administrationen och inte på den direkta verksamheten ”vid fronten”. Servicen gentemot medborgarna skall inte försämrast.”

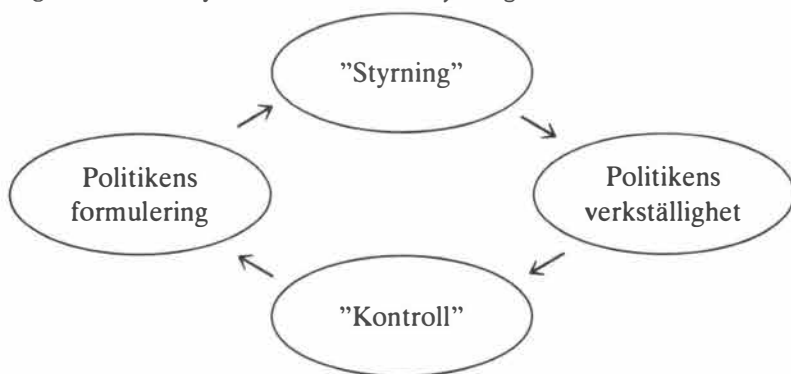
Det senare kan förefalla något överdrivet. Delegering, målstyrning och regelförenkling är långt ifrån oproblematiskt när det gäller medborgarnas och regeringsformens krav på likabehandling och rättstrygghet. Detta är också en avgörande problemställning i vår diskussion om ramlagstiftning; blir det helt enkelt möjligt för statsmakterna att leda verksamheten med tillräcklig precision och överensstämmelse med intentionerna?

6. Socialstatens förvaltning

Vi har framhållit att ramlagstiftningen – åtminstone i den omfattning den fått – är ett tämligen nytt fenomen och som sådant utsatt för ganska häftig kritik från olika utgångspunkter och ibland försvarat med samma lidelse (Hetzler). Vi vill också hävda att den utrerade ramlagstiftningens framväxt bara är en (särskilt tydlig) del av en förändring av hela statens samhälls- och förvaltningsstyrning. Diskussionen om och kritiken av ramlagstiftningen kan då i någon mån ses som en ställföreträdande debatt om statens roll och ambitioner i förhållande till den enskildes frihet, rättigheter och rättssäkerhet. Dvs en diskussion om "socialstaten" ("välfärdsstaten") kontra den liberala (borgerliga) rättsstaten.

För att föra resonemanget vidare kan det vara lämpligt att postulera en överförenklad och "normativ" modell för statens samhällsstyrning – dvs den klassiska relationen mellan politikens formulering och dess verkställighet.

Figur 6.1 Modell för statens samhällsstyrning



Det är alltså fråga om två distinkta processer förenade av en ”styrning” och ”kontroll”.

De processer som leder fram till styrimpulser från statsmakternas sida är komplicerade och föremål för en omfattande bl a statsvetenskaplig forskning. De faller utanför det egentliga ämnet i denna undersökning och kommer inte att behandlas annat än perifert i fortsättningen. Konkret kan styrningen ta sig många olika uttryck men formellt finns alltid en lag eller (inom området för regeringens restkompetens) en förordning eller annat regeringsbeslut i botten. (Det kan finnas anledning att återkomma till den ”informella” departementsstyrning som förespråkas av respektive förvaltningsutredningen och verksledningskommittén och legitimeras i propositionen (1986/87:99) om ledningen av den statliga förvaltningen).

Kontrollinnehållet är delvis reglerat i t ex verksförordningen (SFS 1987:1100), budgethandboken, bestämmelser om myndigheternas anslagsframställning och verksamhetsberättelser m m. Dessutom framställs en stor mängd rutinmässig statistik om olika förhållanden som delvis också beskriver förvaltningsorganisationernas verksamhet och effekter i samhället. Vidare kan man kanske nämna att åtskilliga offentliga kommittéer ad hoc belyser olika samhällsområden i utvärderingssyfte. En betydande kontroll utövas också i de politiska processerna genom partierna och i riksdagen bl a i interpellationsinstitutet. Vi har slutligen de två revisionsorganen: riksdagens revisorer och riksrevisionsverket. Konstitutionsutskottet med sin fokusering på regeringens ”politiska” uppgifter faller lite utanför sammanhanget här.

(Det bör understrykas – även om det kanske inte är behövligt – att modellen självklart har ett mycket lågt empiriskt förklaringsvärde. Den har emellertid sina analytiska och pedagogiska poänger och är också den ”idealverklighet” som beskrivs i regeringsformens första kapitel.)

Statens styrformer

Även om statens samhälls- och förvaltningsstyrning i övrigt alltid har en utgångspunkt i formell legalitet kan dess former variera högst av-

sevärt. En klassisk metabeskrivning, som också går igen i regeringsformen, är uppdelningen på föreskrifts-, bevillnings-, utnämnings- och kontrollmakten. Fyra konstitutionella hörnpelare enligt förvaltningsutredningen (1983). Söderlind och Petersson använder i huvudsak samma uppdelning för sin översikt *Svensk förvaltningspolitik* (1986). Innehållet i de tre senare av dessa "makter" skall endast beröras helt kortfattat, men det är klart att de fyra har ett intimt inbördes samband och att ingen kan ses isolerat från de andra. När vi skall diskutera ramlagstiftningen är det alltså som en del av och utveckling av normgivningsmakten men den måste analyseras och förstås också genom innehållet och utvecklingen i de andra tre grupperna "makter".

Bevillningsmakten – som är den andra sidan av beskattningsmakten – regleras i regeringsformens nionde kapitel. Riksdagen beviljar medel för politikens förverkligande. I princip skall de medel som beviljas för annan verksamhet än den som bedrivs av riksdagen själv eller av den underställda myndigheter, stå till regeringens disposition, efter de riktlinjer som riksdagen bestämt.

Regeringen ställer sedan pengar (och andra resurser) till myndigheternas förfogande för ändamål som kan vara mer eller mindre preciserade och villkorade. Detta framgår då av regleringsbrevet. En allmän tendens är att anslagen blir mindre preciserade – ändamålsorienterade – och att myndigheterna inom en bestämd ram för ett bestämt ändamål kan använda anvisade medel mera fritt. (Jmf. här programanslag, ramanslag, flerårsbudgetering.) Denna allmänna tendens att minska styrningsgraden genom bevillningen och att den vägen decentralisera politikens konkreta utformning har gått parallellt med den motsvarande tendensen till ramlagstiftning i anknytning till normgivningsmakten.

Man brukar räkna med några olika typer av anslag med varierande grad av "upplåsning" från riksdagens och regeringens sida. Förslagsanslag – som står för ca 70 procent av anslagen och en större del av anslagsbeloppen – utgör i sammanhanget möjligen, men inte alltid, den svagare styrningen. Här läses verksamheten istället upp av avtal (räntorna på statsskulden) eller av lag (folkpensioner och barnbidrag). Lagen – som exakt bestämmer folkpensionens storlek i fast penningvärde går före bevillningen – och osäkerheten beror av antalet pensionärer och penningvärdeförändringarna. Själva förhållan-

det att riksdagen medger att regeringen och/eller myndigheten får överskrida anslaget innebär alltså inte alltid någon real delegering.

Ett nästa steg i anslagskonstruktionens precisering utgör reservationsanslagen. Dessa kan i och för sig inte överskridas men outnyttjade anslag kan balanseras till nästa budgetår och i många fall (fortsättningsanslag) i praktiken hur länge som helst. För närvarande uppgår på detta sätt inte utnyttjade anslag till betydande belopp; 1990 ca 50 miljarder kronor.

De obetecknade anslagen – den starkaste styrningen – utgör en liten del av det totala antalet anslag och är i allmänhet också jämförelsevis små. (Innebörden i dessa avseenden av den nya ”ramanslagsformen” är kanske ännu något oklar.)

Det finns också några typer av myndigheter för vilka statsmakternas budgetstyrning saknar praktisk betydelse. (Det är en annan sak att de oftast har politiskt representativa styrelser som beslutar om budgetallokering etc.) Dels är det då de s k uppdragsmyndigheterna vars anslag är av mera formell karaktär (”tusenkronorsanslag”) medan verksamheten reellt finansieras via taxor och avgifter. Riksrevisionsverket har en viss kontroll över taxesättningen dvs de skall motsvara självkostnaderna, varken mer eller mindre. Dels är det affärsverken, som i stort sett är helt oberoende av anslag. Statsmakterna ställer dock upp krav på det egna kapitalets förräntning och vissa affärsverk måste ha statsmakternas tillstånd vid taxehöjningar.

Ett slags – mycket omfattande – delegering av bevillningsmakten finns i finansieringen av de specialreglerade – alltså egentligen statliga – kommunala programmen. I real ”konsumtion” är det under de senare decennierna dessa som vuxit snabbast inom den offentliga sektorn. Den styrning som staten utövar över denna del varierar mellan olika områden och har varierande syften och omfattar både olika slags normering med det huvudsakliga syftet att skapa likformighet (t ex skolan) och ”utveckling” (stimulansbidrag till barndaghem eller reningsverk). Det finns en tendens att de villkor som knyts till statsbidragen blir allt mindre preciserade och detaljerade. En mängd specialdestinerade statsbidrag har också avvecklats och uppgått i det allmänna skatteutjämningsbidraget.

Bevillningsmakten kan också ges en utvidgad betydelse. Det är numera inte alltid tillgången på kontanta medel som bestämmer verksamhetens omfattning och innehåll. Inom många områden är tillgång-

en på utbildad arbetskraft avgörande. Inom skola, barnomsorg, sjukvård, delar av rättsväsendet och försvaret blir tillgången på personal bestämmande för hur politiken kan förverkligas. Åtminstone delvis bestämmer staten detta genom utformningen av utbildningssystemet och prioriteringar inom detta, arbetsmarknadspolitiska och löne- och inkomstpolitiska åtgärder etc. Det är också staten som i stor utsträckning bestämmer behörighetsreglerna för olika befattningar. Att politiken i sådana avseenden inte självklart är samordnad eller ens medveten är en annan sak.

Denna senare observation för oss över till "utnämningmakten". I sin ursprungliga betydelse innebar denna att konungen och senare regeringen hade makten att tillsätta bestämda personer till vissa högre ämbeten. Ganska tidigt begränsades emellertid denna frihet genom oavsättlighet och så småningom också för flertalet ämbeten genom "objektiva" kriterier som "förtjänst och skicklighet", behörighet osv fastställda i lag och förordning. Det senaste årtiondets utveckling med allt större uppluckring av centralt angivna kriterier, högstlönesystem, lokal lönesättning osv kan antas ytterligare ha uttunnat statens utnämningmakt.

Den krets av ämbeten som tillsätts av regeringen (på förslag av verkschefen eller av särskilda förslagsnämnder) har också successivt minskats. En försöksverksamhet med myndighetstillsättning av byråchefer har permanentats.

En likartad tendens finns i valet av ledamöter till myndigheternas styrelser. I allt fler sammanhang har man i lag eller förordning, t ex myndigheternas instruktioner, slagit fast att en del eller alla ledamöter utses "på förslag" av olika intressegrupper som korporationer eller Kooperationer. Eftersom regeringen aldrig (åtminstone inte öppet) går emot sådana nomineringar har man också där abdikerat från en väsentlig del av utnämningmakten. I fallet länsstyrelserna – med en växande betydelse inom regionalpolitik och samhällsplanering – har man gått längst genom att man låter landstinget också formellt utse samtliga ledamöter (utom ordföranden som självskrivet är landshövdingen).

I en alltmer komplicerad och omfattande förvaltning kan man lätt föreställa sig att den individuella "utnämningmaktens" betydelse har ersatts av en mera diffus "organiseringmakt" – befogenheterna att besluta om förvaltningsmyndigheternas organisation och perso-

nalstat. Även om man ser det så har statsmakternas direktkontroll tunnats ut ganska väsentligt. Det är numera ovanligt att riksdagen eller regeringen genom lag eller t ex verksinstruktionen bestämmer förvaltningsmyndigheternas organisation lägre än till avdelningsnivå. Och även i sådana fall utan någon mera ingående funktionsbeskrivning.

Även inom den omfattande kommunala "självförvaltningen" där man självklart underordnar sig kommunala utnämningar på flertalet områden men hittills har bestämt åtminstone grunddragen i den kommunala organisationen börjar styrningen luckras upp t ex genom kommunaldelsnämnder. Den nya kommunallagen innebär också en väsentligt reducerad lagreglering av den kommunala nämndorganisationen.

Kontrollmakten är i många avseenden mindre reglerad, mera diffus men samtidigt – åtminstone potentiellt – ytterst dynamisk. Vi kan tala åtminstone om en politisk kontrollmakt formaliserad på olika sätt i allmänna val och till dessa knutna "debatter", interpellationsinstitutet i olika representativa församlingar, konstitutionsutskottets något halvlama och formalistiska funktion att granska regeringsmaktens utövning och kanske i riksdagens revisorers granskning av den offentliga politiken och förvaltningen. I en alltmer komplex förvaltningsverksamhet – där sambanden sällan låter sig anas intuitivt – är de analytiska resurser som den politiska kontrollen förfogar över dock ganska otillräckliga. Det finns naturligtvis också en rättslig/judiciell kontroll i form av omprövnings- och besvärsinstitutet.

Slutligen finns det också en mer eller mindre institutionaliserad administrativ kontroll som sträcker sig från myndigheternas verksamhetsberättelser, över riksrevisionsverkets redovisnings- och förvaltningsrevision till ad hoc tillsatta utvärderingsutredningar ofta inom kommittéväsendets ram till ett allmänt flöde av statistiskt material från olika myndigheter.

Det bör noteras att framställningen här har varit långt ifrån fullständig. Den har närmast haft till syfte att illustrera hur statsmakternas styrning av den samlade offentliga förvaltningen med andra instrument hade försvagats parallellt med den försvagning av normgivningsmakten, som ramlagstiftningen innebär.

Normgivningsmakten

Det egentliga ämnet för denna framställning – ramlagstiftningen – hör till den fjärde av dessa "maktkategorier" nämligen "normgivningsmakten". Som vi konstaterat tidigare har vi – åtminstone i styrningssammanhang – att göra med åtminstone två ganska väsensskilda rättskomplex nämligen privaträtten (civilrätten) och den offentliga rätten eller förvaltningsrätten. (Till dessa kan då knytas några sekundära eller stödjande grupper av regler t ex de inom process- och straffrätten. Den offentliga rätten omfattar också egentligen mer än förvaltningsrätt.) De skiljer sig i ganska stor utsträckning i fråga om funktion, uppbyggnad och beslutskriterier.

Civilrätten är till sin funktion väsentligen "kodifierande" – knuten till sedvanor – och "stabiliserande". Den reglerar väsentligen "horisontella" relationer mellan olika subjekt i samhället. Avtalet mellan parter är på sitt sätt själva grundbulten i civilrätten – antingen nu avtalet ingås ad hoc på olika ekonomiska marknader eller mera institutionaliserat som äktenskap, rättsliga funktioner knutna till ägande etc eller andra positioner.

Det finns emellertid också tendenser att den relativt enkla behörighets- och befogenhetsproblematiken i den traditionella civilrätten kommer att påverkas "vertikalt" varvid målsättningar som formuleras högre upp i den ekonomiska eller politiska hierarkin blir gällande för lägre nivåer. Den fria avtalsrätten mellan enskilda ekonomiska subjekt kommer således att inskränkas väsentligt i en koncernbildning där koncernens målsättningar – formaliserade i administrativa regler, koncernbudgetering och -planering – blir avgörande. Starka branschorganisationers inflytande över medlemsföretagen eller starka myndigheters påverkan hör till samma typ.

Äktenskapsrätten är på ett sätt sinnebilden av en standardiserad avtalsrätt. Den är i den meningen "fri" att den kan kompletteras med individuella avtal som äktenskapsförord och inbördes testamenten och liknande. Ändå kommer den att överlagras av politiska målsättningar. I direktiven till 1969 års familjerättsutredning kan man läsa följande deklaration: "Det finns ingen anledning att avstå från att använda lagstiftningen om äktenskapet och familjen som ett av flera instrument i reformsträvandena mot ett samhälle där varje vuxen individ kan ta ansvar för sig själv utan att vara ekonomiskt beroende av

anhöriga och där jämlikhet mellan kvinnor och män är en realitet.” Av en sådan inställning eller politisk målsättning har sedan följt ”sambolagen” och avskaffandet av både underhållsskyldigheten mellan vuxna och änkepengen. Det finns åtskilliga exempel på sådan ”vertikal” förändring av de olika subjektens positioner och förhandlingsstyrka på skilda marknader.

Detta kontrasterar emellertid ändå mot förhållandena inom förvaltningsrätten. Andreas Ådahl beskriver situationen i målande termer som vi tillåter oss att citera ganska utförligt:

”Avtalsrätten som civilrättens kärnland utgör ett relativt flackt juridiskt landskap. Ser man sig omkring upptäcker man emellertid hur sociala och ekonomiska förändringar påverkat omgivningarna. Tvingande regler om avbetalningsköp, obligatorisk försäkring etc och olika slag av ekonomisk planering har skjutit i höjden. Lyfter man sedan blicken ytterligare ser man att landskapet nästan över-skuggas av de kringliggande rättsinstitutens dominerande höjder. Det gäller inte bara processrätten och straffrätten, med vilka civilrätten sedan århundraden vant sig vid att leva i harmonisk symbios. Den största rollen spelar nu finansrätten och förvaltningsrätten, särskilt de delar som kan betecknas som ekonomiförvaltningsrätt och socialrätt.

Det område av sociala relationer som ursprungligen uteslutande reglerades av civilrättens mer eller mindre dispositiva regler erbjuder numera en brokig tavla med inslag – ofta av tvingande natur – från flera olika rättsområden. Därmed följer också inslag från andra juridiska metoder och traditioner; *situationen på det rättsliga området har blivit en trogen avbild av blandekonomin.*” (Vår kurs)

Vad Ådahl egentligen innefattar i civilrättens ”metoder och traditioner” framgår inte helt klart. Det är emellertid tämligen självklart att han bl a måste avse den klassiska rättsliga benämningen i termer av polariteter: gäller–gäller inte, tillåtet–otillåtet, skyldig–oskyldig etc. Allt som inte är svart är vitt! Denna juridiska tankemetod inriktad på att dra gränser, har finslipats genom århundradena och fått en nästan liturgisk prägel. Metoden att i det enskilda fallet subsumera rättsfakta i förhållande till en generell regel är så strikt formaliserad att man – i varje fall inom den juridiska professionen – kan skapa sig en

ganska exakt föreställning om hur en domstol kommer att besluta i det enskilda fallet.

De rättsföreställningar som omger det flacka civilrättsliga landskapet är inte lika logiska och strikt formaliserade. De styrs av andra "värdeuppfattningar" för vilka traditionella rättssäkerhetskriterier som objektivitet, predikterbarhet och jämlikhet spelar en annan roll.

Om civilrätten väsentligen reglerar "horisontella" relationer mellan parter (med undantag som familjerätten ovan) är förvaltningsrätten huvudsakligen "vertikal" till sin organisation. Den kan ofta nog liknas vid kommandostrukturen i en hierarkisk organisation som styr underordnade nivåer. Detta bör naturligtvis inte undanskymma att förvaltningsrätten också innehåller horisontella bestämmingar mellan myndigheter och enskilda som t ex rätten till bistånd enl 6 paragrafen socialtjänstlagen.

Förvaltningslagstiftningens karaktär av generell och närmast administrativ styrning gör att den ibland utan klar gränsdragning övergår i fastställda eller godkända "handlingsplaner" ofta med ett påtagligt konkret innehåll som t ex flerårsplanerna för vägutbyggnad, kommunala energiplaner, fysisk riksplan eller regional utvecklingsplanering (SFS 1982:877). Man kan notera att denna tendens att låta förvaltningslagstiftningen övergå i "planer" med ofta nog utpräglade inslag av handlingsprogram kanske är mera vanlig i andra länder än Sverige. Ett närmast klassiskt exempel från USA är "Tennessee Vally Authority" från mitten av 1930-talet. Ett näraliggande nordiskt exempel är de finska riksomfattande rullande femårsplanerna för anordnande av socialvården och hälsovården (enligt 4§g (677/82), lag om planering av social- och hälsovården).

Där civilrätten vidare betonar formell rättssäkerhet och predikterbarhet, garanterat både av en utvecklad processrätt och ett fast "juridiskt språkbruk" och en precis processordning, är förvaltningsrätten ofta nog mera intresserad av "materiell" rättvisa (Bang, Hetzler) och "skälighet" eller "ändamålsenlighet" – gråskalorna snarare än distinkta motsatspar. Förvaltningsförfarandet – reglerat i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen – är, även om det finns likheter, väsentligt mindre formbundet än processlagen på domstolssidan. Samtidigt är de professionella reglerna för savoir-faire som spelar en så stor roll i alla sådana beslutsprocesser mera sektoriserade och splittrade inom det förvaltningsrättsliga området. De professionella

normer och standards som styr t ex socialarbetaren eller hälsovårdsinspektören är inte lika stränga som de som bestämmer advokatens eller revisorns och de är inbördes mycket olika.

Det är som vi framhållit tidigare i den reformistiska förvaltningslagstiftningen som merparten av ramlagarna finns. För att förstå ramlagarna och deras popularitet hos lagstiftarna måste vi emellertid sätta in dem i ett vidare förvaltningspolitiskt sammanhang.

Förvaltningspolitik kan här förstås som (det medvetna) valet av styrstrategi eller kombinationen av styrmedel för att åstadkomma ett tillstånd eller en process som inte annars skulle kommit till stånd. Ett sätt att se på den saken är naturligtvis den grova indelning i konstitutionella "makter" som vi diskuterat ovan. Det kan emellertid finnas anledning att också diskutera saken mera nyanserat och ur en mera direkt infallsvinkel.

Olika styrmedel

En förutsättning för "styrning" (såsom vi menar här; det finns andra varianter som bl a Richard Normann framhållit) är en vilja. Detta är naturligtvis inte ett helt banalt problem i något politiskt system, men kanske särskilt svårt i pluralistiska demokratier med parlamentarism. Vi förutsätter emellertid att det problemet fått en lösning och att staten verkligen har en bestämd och medveten, målinriktad "vilja" och står inför problemet att omforma denna i styrning som med rimlig säkerhet och exakthet kan påverka det faktiska skeendet i en önskad riktning. Man har då ett antal styrmedel att välja på även om de alla enligt legalitetsprincipen åtminstone rent principiellt förutsätter en lag eller förordning. Styrning som vi förstår det här betyder ju någon slags maktutövning.

Med den utgångspunkten kan statsmakterna välja mellan olika styrmedel för att genomföra politiken. En vanlig, kanske inte helt uttömmande indelning är den i legala (påbud, förbud, tillstånd osv) och ekonomiska medel samt information (Aubert 1976 Hermerén & Åkerström). Gränserna är inte kristallklara och ofta kombineras olika medel. Den numera allt vanligare varianten med överenskommelser mellan regeringen och olika korporationer t ex arbetsmarknadens

parter eller kommunförbunden, kan till nöds ses som en undergrupp av information, men den borde egentligen särskiljas och undersökas som en styrform för sig.

De legala styrmedlen är naturligtvis fundamentala. Ibland kan de förekomma "exklusivt" inom förvaltningspolitiken. De kan vara mer eller mindre kopplade till sanktioner. När legala styrmedel används i statsmakternas relationer till kommunerna är de vanligtvis utan sanktionsbestämmelser. Detta baseras då på föreställningen att kommunerna – i varje fall inom den specialreglerade förvaltningen – är lika lojala mot lagstiftaren som statliga myndigheter. Detta är möjligen ett tveksamt antagande och i realiteten förekommer det antagligen såväl lag- som rättstrots från kommunernas sida i ganska stor omfattning.

Ekonomiska styrmedel är också vanliga i ramlagssammanhang, som påbyggnad på eller sidordnade den legala styrningen. Bl a är de vanliga som statsbidrag till kommuner och företag, ibland även till enskilda (skogsägare, jordbrukare, fastighetsägare etc). De förekommer dels som uttalade stimulansbidrag men också som instrument för innehållsmässig styrning av verksamheten. Motiv och utformning kan naturligtvis ofta nog flyta samman. Det finns en tendens – som vi redan antytt – att den ekonomiska styrningen blir allt mindre preciserad, särskilt i förhållande till kommunerna. I en av de följande fallstudierna om barnomsorgen skall vi se ett tydligt exempel på detta.

Information som styrmedel måste i sammanhanget ges en mycket vidsträckt betydelse. Den sträcker sig från saklig konsumentupplysning till allmänna råd baserade på mer eller mindre vetenskapliga undersökningar till rent attitydpåverkande "propaganda". Det senare t ex inom energihushållning och miljöskydd men också som "sex till sju skivor bröd om dagen". Som vi tidigare antytt bör också olika överenskommelser mellan regeringen och korporationerna tills vidare räknas hit. Gemensamt för de senare är att deras effektivitet som styrmedel är beroende av deras förmåga att övertala medlemmarna att fullfölja överenskommelsen. Vi skall senare fråna barnomsorgen se exempel på hur detta visat sig vara klart orealistiskt.

Vi kan också se en uppdelning i styrmedel som "specifika" (riktade mot en speciell situation) respektive "generella" (riktade mot alla situationer av en viss karaktär). I ramlagssammanhang är de flesta normerna av generell karaktär. Men det finns också specifik styrning t ex inom miljö-, plan- och byggnadslagstiftningen.

En i sammanhanget intressant notering, som kommer att belysas längre fram, är att beslut i de högsta förvaltningsdomstolarna som är avsedda att vara prejudicerande, dvs generella, tolkas t ex inom kommunernas socialtjänst som "in casu", dvs specifika. Detta utgör i varje fall inom socialtjänsten ett problem.

Det finns också en möjlighet att göra en uppdelning i direkt respektive indirekt styrning. Innebörden framgår kanske av beteckningarna. En sådan uppdelning har emellertid knappast någon relevans för en diskussion om ramlagstiftning och sekundär normstyrning.

Hur sådana styrmedel kombineras, dvs hur författningspolitiken utformas beror av en rad faktorer:

- politiska ambitioner allmänt och på det speciella området
- konstitutionella restriktioner bl a i RF 2 kap "rättighetskatalog"
- politiska kapabiliteter
 - = parlamentariska förhållanden
 - = korporativa strukturer och järntrianglar etc
 - = intellektuella; kunskaper, erfarenheter, föreställningar
 - = "arvet"
- den "tillgängliga" organisationsstrukturen

Rättsideologier

Kombinationen av styrmedel på det specifika området är emellertid också avhängig av generella och centrala värdeföreställningar om statens roll i förhållande till medborgarna och olika samhällsintressen. Det förefaller sannolikt eller åtminstone möjligt att debatten om ramlagstiftningen till en del är ett handfast uttryck för en "rättsideologisk" konflikt mellan två sådana värdesystem: den borgerligt liberala rättsstaten med dess begränsade ambitioner och "normrationella" beslutsmodeller i förhållande till den demokratiskt sociala välfärdsstaten med dess vidare syften och "målrationala" beslutskriterier. (Det bör med kraft understrykas att det inte är avsikten att låta termerna borgerlig/liberal respektive demokratisk/social stå för någon värdering. Vi har bara inte kunnat hitta några som bättre beskriver vad vi menar.)

En "rättsideologi" innehåller en rad olika komponenter. En är uppfattningen om vilka rättskällor som är legitima och relevanta för fastställandet av gällande rätt, beslutsmodeller och institutionella konsekvenser dvs i vid mening "rättssystemet". En avgörande ändring i rättskälleideologin, dvs vilka rättskällor som är legitima, innebär också att rättssystemet ändras i en rad andra avseenden. Genom historien finns en rad exempel på det intima och ömsesidiga sambandet mellan ekonomiska och sociala förutsättningar, politiska verkningar och ändringar i uppfattningen om rättskällor etc (Sundberg 1978). Vi vill understryka att detta inte i sig innebär en anslutning till någon "dialektisk" historieuppfattning av marxistiskt slag.

En annan central komponent i rättsideologin är de konkreta eller materiella värdeföreställningar som rättssystemet vill uttrycka. Även dessa förändras naturligtvis under historiens lopp som ett uttryck för ekonomiska, sociala och politiska förändringar. Det finns därmed ett samband mellan två huvudkomponenter i rättsideologin och samhällsförhållandena i övrigt som möjligen kan illustreras som i figuren.

Figur 6.2 Samband mellan rättsideologin och samhällsförhållandena i övrigt



Ett analyschema av detta slag är naturligtvis så allmänt formulerat att det är oantastligt (och därför också trivalt) ända fram till den punkt då det fylls med ett empiriskt innehåll. Det är ett intellektuellt och praktiskt problem att i ett sådant analyschema urskilja de signifi-

kanta förskjutningarna i rättskällornas legitimitet, egenskaper och de materiella värdeföreställningarna.

Problemet gäller naturligtvis i allmänhet när man vill sammanfatta ett stort och mångskiftande material i några få enkla punkter. Enkelhetens slagkraft och "övertalningsförmåga" kan dölja andra relevanta faktorer och samband. Ambitionen här är emellertid egentligen inte att förklara utan att – nästan polemiskt – illustrera. Vi skall i alla fall försöka.

Om vi börjar med de materiella värdeföreställningarna finns det t ex under efterkrigstiden påtagliga förskjutningar. Det faller emellertid utanför ramarna i denna framställning att diskutera detta mera i detalj. I vilken utsträckning förskjutningarna är "äkta" dvs endogena respektive föranleds av förändringar i samhällsförhållandena t ex allt högre materiell standard eller kvinnornas mobilisering på arbetsmarknaden, låter sig inte enkelt avgöras utan vidare. Det är kanske också ganska likgiltigt för diskussionen här. Men man skulle kunna tänka sig att resonera i termer av Maslows "behovstrappa" eller Erik Allardts konsekutiva modell av betoningar från "att ha" över "att älska" till "att vara". Det senare då sett i vid mening från miljöhänsyn till upplevelser av solidaritet och gemenskap och självförverkligande.

Vi måste emellertid lämna detta fascinerande ämne med konstate- randet att sådana värdeförskjutningar finns och att de grovt tycks verka i en och samma, vagt bestämda, riktning. Att de påverkar rättsideologierna står också klart.

Det problem vi primärt och allmänt vill försöka förstå handlar emellertid om rättens (och däribland ramlagarnas) funktion i det nutida samhället. Rättssystemets utformning och dess problem är självklart en produkt av en lång historisk utveckling, där olika perioder har avlagrats i det bestående. Dahlberg-Larsen uttrycker det träffande: "Vaerdisystemer må betegnes som komplekse spaendningsfelter mellem traditionsformidling og nyorientering". Detta gäller kanske i synnerhet rättssystemen. Det är inte bara det att rättssystemen bär gamla "värden" med sig, de blir också med utvecklingen alltmer komplexa och kommer att inrymma ständigt flera delvis motstridiga element. Att inse detta innebär samtidigt nyckeln till förståelse av många av de problem som den moderna rätten står inför (Dahlberg-Larsen). Ett centralt sådant "spänningsförhållande" när vi vill förstå problemen och möjligheterna med ramlagstiftning är det mellan den libera-

la rättsstaten och den sociala välfärdsstaten. Dessa utgör samtidigt i praktiken ett slags dominerande rättsideologier. (Vi bortser här från de klart "marxistiska".)

Den liberala rättsstaten som etablerades i Norden under mitten av 1800-talet, som en konsekvens av och en förutsättning för den tidiga industrialismen, betydde (i kontrast till närmast föregående period) att staten förpliktigas att respektera några väsentliga inskränkningar i sin rätt att reglera och styra medborgarnas förhållanden och sociala och ekonomiska relationer. Viktigast är kanske den strikta formaliseringen av "legalitetsprincipen" och fastställandet av vissa medborgerliga frihets- och rättighetszoner. Ett tredje viktigt element – nära knutet till legalitetsprincipen är utvecklingen av den fullständiga och parlamentariska demokratin – en utveckling som inleddes 1809 och inte avslutades förrän på 1920-talet.

Som en följd av denna "rättsstatsordning" organiserades också en byråkratisk (i Webersk mening) förvaltning. En konsekvens av rättsstaten blev alltså "ämbetsmannastaten" med myndigheternas relativt självständiga ställning i förhållande till statsmakterna och deras judiciella arbetsformer med en dominans av den juridiska professionen. Självfallet kommer denna så småningom omfattande ämbetsmannaförvaltning att representera en form av "vested-interests" som fortfarande har stor betydelse. Redan från sin etablering bär denna liberala rättsstat i sin konstruktion också fröet till sin efterträdare. Utvecklingen av demokratin och parlamentarismen kom att ge "legalitetsprincipen" en ny innebörd: en "positivistisk" rättsuppfattning ersätts gradvis av en "demokratisk". De positivistiskt definierade medborgerliga "frihetszonerna" kommer att ställas mot politiskt eller demokratiskt definierade "allmänintressen". Men man sår också andra frön som kommer spela en stor roll i välfärdsstaten. Inrättandet av kommuner och landsting 1862, bitvis sammanhängande med 1866 års riksdagordning, skapar basen för en ny typ av politisk förvaltningsorganisation: den kommunala självförvaltningen som sedan växer till en merpart av den offentliga förvaltningen räknat i kostnader och i ännu högre grad räknat i sysselsatta. Inom vissa delar av förvaltningen introduceras också i ett allmänt formulerat effektivitetsintresse "lekmannastyrelser". Framförallt gäller det då de ämbetsverk – senare affärsverk – som började spela en stor roll för utbyggnaden av samhällets infrastruktur t ex Kungl Järnvägsstyrelsen

sedan Statens Järnvägar, Väg- och Vattenbyggnadsstyrelsen med senare avläggare i Vägverket, Vattenfall och Luftfartsverket. Motiven är då att tillföra myndigheterna affärsmässig kompetens men man öppnar också för en senare utveckling av styrelser sammansatta på politisk grund eller med intresserepresentation.

Det går självklart inte att ställa upp någon tidpunkt eller ens tidsintervall då "rättsstaten" ersätts eller kompletteras med "välfärdsstaten" som dominerande ideologi och som metamodel för styrstrategier och organisationsutformning. En kritisk period är emellertid mitten och slutet av 1930-talet, med början till arbetarrörelsens hegemoni och då den keynesianska arbetsmarknadspolitiken spelar en strategisk roll. En annan vattendelare är 1940-talets kristidspolitik och kristidsadministrationen. Från många olika synpunkter framstod de improviserade legala och administrativa lösningarna på kristidsproblemen som en "success-story" som visade att de hävdvunna "byråkratiska" lösningarna på förvaltningsproblem med framgång kunde ifrågasättas (Nyström, Friberg, Esping 1985). Detta var också vad som så småningom hände.

Den demokratiska och sociala välfärdsideologi som växte fram från 1950-talet och särskilt markerat under 60-talet och början av 70-talet tilldelar staten en annan huvuduppgift än den att garantera ordning och rättigheter. I varje fall tillkommer den viktiga uppgiften att garantera en viss vid varje tillfälle ganska väldefinierad "välfärdsnivå". I växande utsträckning legitimeras staten just av sin förmodade förmåga att upprätthålla en sådan nivå och väljarna tycks vara beredda att lämna staten stora och diskretionära befogenheter så länge det kan göras troligt att de är nödvändiga eller önskvärda för att fullfölja ambitionerna. De politiska eller offentliga strategierna blir på detta sätt alltmer vidlyftiga och vittsyftande, samtidigt som rättsideologin som en följd av detta blir alltmer sammansatt. Den egentligen från början ganska enkla och klara rättsideologin i rättsstaten blir genom denna utveckling alltmera diffus och svåröverskådlig.

Förhållandena kompliceras sedan ytterligare från mitten av 1970-talet med en ny ideologisk dimension nämligen den om "närddemokrati". Denna idéströmning dyker upp under en mängd olika namn t ex direktdemokrati, grannskapsarbete, medinflytande, brukarmedverkan, patientdemokrati, "beslut nära klienten", helhetssyn, gräsrotsbyråkrati etc och i olika offentliga "gemensamma" verksamhets-

områden. Det är möjligt kanske till och med antagligt, att de ”närde-mokratiska” komponenterna under olika beteckningar egentligen är mycket mera betydelsefulla inslag i utvecklingen än vad den politiska debatten eller den rätts- och samhällsvetenskapliga diskussionen egentligen vill erkänna. Det finns en tendens att avfärda dem som en smula ”knätofslöjliga” eller ”byalagsromantiska”. Men de får uppenbart konsekvenser legalt och förvaltningsorganisatoriskt som kanske borde undersökas närmare i ett annat sammanhang.

Dessa förändringar av rättspolitiska värdeföreställningar sker naturligtvis inte i ett vakuum. De är intimt sammankopplade med ekonomiska, sociala och politiska utvecklingsförlopp. Det finns inte heller några alldeles självklara distinktioner mellan rättsliga och icke-rättsliga processer.

För en konkretisering av den rättsliga utvecklingen kan det vara lämpligt att särskilja några olika perspektiv eller infallsvinklar på rättssystemet. Vi har diskuterat 1) den rättsideologiska men man kan också se rätten 2) som normsamling/regelsystem 3) som organisation (med lagstiftare, domstolar, förvaltningsmyndigheter och kontrollorgan) men också 4) rätten (eller kanske snarare rättstillämpningen) som samhällssektor med speciella professioner och yrkesgrupper. (Fritt efter Dahlberg-Larsen 1984).

Normtillämpningen

Den stabila, alltid närvarande, komponenten i rättssystemet är de formella normerna. Det är knappast meningsfullt – men saken diskuteras – att föreställa sig rättsbegreppet utan detta element. Det som diskuteras bl a i en del socialantropologisk litteratur, t ex klassikern Malinowski, är om det finns normer med samma grad av formalisering och med samma ekonomiska funktion i det i och för sig suddiga gränssområdet till religiösa ritualer och sedvänjor. Vad vi här avser är emellertid de av staten genom lagstiftning skapade formella regelverk som gäller inom nationalstatens territorium. En viktig egenskap är att det uppfattas som ett sammanhängande och internkonsistent system av generella normer snarare än som separata, disparata och artschilda ”direktiv”. Sambanden kommer bl a till uttryck i det att man försöker

styra ny lagstiftning mot sammanhängande lagkomplex över brett definierade samhällsområden t ex konsumenträtt, arbetsrätt och att rättsvetenskapen sedan gammalt kontinuerligt bearbetar gällande rätt med bl a syftet att framställa det som ett sammanhängande motsägelsefritt normsystem. (Som kuriosum kan nämnas att redan 1200-talets landskapslagar hade en sådan uppbyggnad i "balkar".)

Den liberala rättsstatsideologin innebar att normsystemet fick en bestämd form och ett bestämt innehåll motsvarande den tidiga industrialismens behov. Det medförde en omfattande kodifiering och prövning främst med avseende på privat-, process- och straffrätt. Den fullständiga demokratiseringen i samhället fick sedan som konsekvens att man inte längre kunde lagstifta på samma – huvudsakligen kodifierande – sätt som tidigare. Den representativa folkmakten följde nu andra mål och värderingar och hävdade sin överhöghet över de ideal som uttrycktes i den liberala rättsstaten. Till detta kommer också att "nya" sociala och ekonomiska problem erkänns och formuleras, vilket nödvändiggör nya typer av rättslig reglering utformad med utgångspunkt i konkreta bedömningar av ändamålsenlighet snarare än i rättsliga principer.

Sammantaget betyder detta en kraftig, ständigt pågående ökning av antalet rättsregler, som var för sig orienteras mot speciella och avgränsade politiska, sociala och ekonomiska mål. Det växer på skilda områden fram typer av rättslig reglering som skiljer sig avsevärt från varandra till sin uppbyggnad, sin form och värdeorientering. Det relativt homogena "rättsstatliga" normsystemet överlagras av ett främst offentligrättsligt med långt mera blandad karaktär. Det sker på ett sådant sätt att systemkonsistensen långt ifrån är självklar. Den offentligrättsliga regleringen av resursfördelningen i samhället skiljer sig t ex i form och syfte från den privaträttsliga (Aubert 1976) och de manifesta och latent effekterna vävs samman på ett sätt som långt ifrån är trivalt eller lätt att genomskåda.

Utvecklingen av rätten som normsystem leder också till en motsvarande utveckling av de "rättsliga" institutionerna och av de yrkesgrupper och andra beslutsfattare, som hanterar de rättsliga normerna. Den liberala rättsstatens institutioner var allmänna domstolar och domstolsliknande förvaltningsmyndigheter. De stod naturligtvis inte helt ensamma; det fanns också embryonalt förvaltningsdomstolar (och specialdomstolar) med andra än helt privata och straffrättsliga

funktioner, liksom ämbetsverk med konkreta samhällsuppgifter, framförallt för infrastrukturens uppbyggnad och underhåll. Juristerna var emellertid den helt dominerande professionen även inom förvaltningen, på både central och regional nivå.

Från omkring 1950 och senare bildas emellertid en lång rad förvaltningsmyndigheter och specialdomstolar, som på många områden kommer att prägla inte bara lagstiftningens innehåll utan också det sätt som den kommer att användas. Tidiga typexempel på sådana starkt "verksamhetsinriktade" myndigheter är arbetsmarknadsstyrelsen och bostadsstyrelsen; de följs av sådana som naturvårdsverket, den "nya" socialstyrelsen, den "nya" skolöverstyrelsen och skolverket m fl. De har alla ett slags "totalansvar" för ganska brett definierade verksamhetsområden, och skall enligt verksförordningen, instruktioner och speciallagstiftning med "uppmärksamhet följa utvecklingen och föreslå statsmakterna de åtgärder" t ex vad avser lagstiftning som kan behövas; de skall förvalta och fylla ut olika ramlagar samtidigt som de i mera traditionell mening skall utöva tillsyn, utfärda föreskrifter och också ibland utgöra besvärinstans. Dessa nya förvaltningsorgan bemannas inte huvudsakligen av jurister utan av medlemmar av andra yrkeskårer.

Dessa andra professioner – arkitekter, ekonomer, socialarbetare, pedagoger, miljötekniker etc – präglar med sin yrkesbakgrund, engagemang i sakfrågorna och sina speciella kunskaper (och därav föranledd auktoritet) det sätt på vilket dessa myndigheter förhåller sig till rätten och de rättsliga normerna. Man kan föreställa sig att detta, tillsammans med en alltmer accepterad och accentuerad "ändamålsrationalitet" i hanteringen av de rättsliga instrumenten bäddar för en slags "entreprenörskap" i förvaltningen (Esping 1965, SOU 1968:47, Simon 1957).

En rad svenska och utländska empiriska undersökningar tyder t ex på att tjänstemännen i sådana system hanterar lagstiftningen på ett mycket flexibelt eller nyanserat, kanske effektivt, sätt, som knappast varit lagstiftarens avsikt. Myndigheterna anpassar sig till en strukturellt svag position genom en mjuk förhandlings- eller rådgivningslinje (Mayntz 1977, Stjernquist 1973, Lundberg m fl).

Även om man inte alltid kan prata om professionella normer visar t ex Rothsteins studie av arbetsmarknadsverket att rekryteringen och indoktrineringen och socialisationen av tjänstemän lojala mot verk-

samhetsidéen är en betydelsefull del av politikens lyckosamma implementering. (Jmfr också Nyström)

Det är naturligtvis inte alltid lätt att precisera vad som skall anses ligga i begreppet "profession" (jmfr *Encyclopedia of the social sciences*). Bortsett från dessa svårigheter finns det en del empiriska resultat framförallt i norsk samhällsforskning som visar att sådana samhällsgrupper, som kan falla tillbaka på en "profession" stödd av en akademisk utbildnings- och forskningsorganisation, kan förvänta sig en bättre behandling än andra, även vid en analog lagstiftning. Löchen illustrerar detta med behandlingen av jordbrukare stödda av agronomer i förvaltningen och lantbruksuniversitetet jämfört med fiskarna med motsvarande situation under samma ministerium i Norge, men utan högskoleutbildad profession som stöd. De hjärtsjukas intressen har bevakats av den medicinska "statusgruppen" thoraxkirurger medan de utvecklingsstörda inte haft något motsvarande stöd. Resultatet är väl känt (Berg).

En annan aspekt som inte är oväsentlig är att den professionella eller yrkesmässiga kunskapsutvecklingen, och därmed auktoriteten, inte sker oberoende av sociala och politiska processer i "storsamhället". Detta har på många områden men inte alla (märk t ex kraven på ett förstatligande av miljö- och hälsovårdsförvaltningen som uppmärksammas som en följd av Landskronahistorien!) stärkt de "professionella" entreprenörernas ställning i hanteringen av rättssystemen. (Erichson) Det är lätt att föreställa sig att detta är en starkt bidragande faktor i utvecklingen av de "järntrianglar" som observerats bl a av den norska maktutredningen.

Till dessa tendenser kommer så att i den moderna förvaltningen olika typer av politiska företrädare, organisationsrepresentanter och andra lekmän som är (förment) lojala mot den förda politiken får ökat inflytande i förvaltningsdomstolarna, specialdomstolarna och myndigheternas styrelser. Även dessa representanter kan emellertid tänkas spela en roll nästan helt emot den avsedda. Flera forskare, bl a Tarschys och Hernes hävdar att de inte bara är de politiska och korporativa systemens företrädare i myndigheterna utan fastmera myndigheternas "advokater" i lagstiftnings- och budgetprocesserna.

Till dessa refererade fenomen kommer så den ökade ramlagstiftningen i sig själv vars orsaker har behandlats tidigare som ett "kapacitetsproblem".

Tillsammantaget innebär dessa olika element i utvecklingen att gränserna mellan lagproduktion och rättstillämpning suddas ut, att det inte längre går att strikt upprätthålla en gräns mellan politikformulering i politiskt ansvariga organ och den verkställande förvaltningen. "I stället får vi reelt en fortsat kamp om politik, omend i skiftende retlige og organisatoriske rammer." (Dahlberg-Larsen)

7. *Behovet av konkretisering*

Den diskussion vi fört hittills har haft en tämligen abstrakt och generell karaktär. På den nivån är det möjligt att göra vissa sammanställningar och observationer baserade på rätts- och statsvetenskapligt samt organisationsteoretiskt allmängods. Förhoppningsvis kan några av dem stimulera till vidare funderingar. Men det är samtidigt uppenbart att det finns stora luckor i kunskapen om ramlagarna vad gäller syften, uppbyggnad och sätt att fungera. Vi vet heller inte mycket om bakgrunden till att statsmakterna i olika fall valt att reglera en verksamhet i ramlagsform snarare än i någon annan form. Är det en del i en medveten förvaltningspolitisk strategi eller betingat av förutsättningarna på varje område för sig? Vi vet heller inte vad som händer när vagt formulerade regler i ramlagstiftningen "överlappar" precisa bestämmelser i näraliggande lagstiftning. Hur ser derogationsreglerna (regler för vilken lag som upphäver en annan i händelse av konflikt) egentligen ut och hur löses konflikterna? Förteckningen över kunskapsluckor skulle kunna göras lång och vi har kort sagt dåliga föreställningar om ramlagarnas inordning både i rättssystemet i sig och i förvaltningspolitiken i stort.

Ett sätt – anpassat efter projektets begränsade resurser är att närmare studera några områden där man någorlunda självklart kan karaktärisera den huvudsakliga regleringen som just "ramlag". Några sådana fallstudier skulle eventuellt kunna peka på kritiska egenskaper i ramlagskonstruktionen utan att man för det skulle behöva ha ambitionen att ställa upp någon allmängiltig "teori" eller modell.

Val av fallstudier

Ramlagarna finns i allt väsentligt inom förvaltningsrätten som enligt olika uppskattningar utgör åtminstone 75–80 procent av det totala rättssystemet (räknat i antal författningar). Blotta mängden kända ramlagar gör en "Linnéansk" typologisering omöjlig (i varje fall inom ramen för denna studie). Till detta kommer att det ibland inte framkommer annat än efter ingående analys att en viss författning måste betraktas som "ramlag" och att ramlagar ofta inte varudeklaras som sådana i propositioner eller identifieras som sådana i lagrådsremisser eller utskottsutlåtanden. Någon slags taxonomi är emellertid nödvändig om man skall kunna välja intressanta typfall.

En sådan typologi bör naturligtvis i första hand vara ändamålsenlig för sitt syfte. I vårt fall skall den bidra till att avslöja något om hur och varför ramlagar kommer till, hur de används och fungerar med syftet att i förlängningen skapa någon slags "preskriptiv teori". Klassificeringen skall i det sammanhanget skapa fruktbara problemställningar.

Allmänt bör man naturligtvis sträva efter så enkla och klara kriterier som möjligt. Idealt bör klasserna utesluta varandra och dessutom utfylla domänen, dvs alla ramlagar skall kunna hänföras till en och bara en klass. (Rosing). Ingen av dessa ideala egenskaper har vi lyckats uppnå. För det första vet vi inte om det finns andra typer av ramlagar än dem som vi lyckats identifiera. För det andra är det klart att skilda ramlagar – i sina olika delar – kan hänföras till flera olika klasser i den typologi som vi kommer att använda. Även en bristfällig systematisering är emellertid bättre än ingen alls – åtminstone så länge vi är medvetna om bristerna.

Ramlagarnas syfte eller funktion är (i första hand) att styra en del av relationerna mellan enskilda subjekt och "res publica". Man kan då (fritt efter Hydén 1984) urskilja åtminstone tre olika typer av sådana relationer:

- A) De *distributiva* där lagen fyller funktionen att fördela värden från det allmänna till de enskilda. (Den motsatta riktningen kan knappast tänkas ha ramlagskaraktär.)
- B) De *planerande* där lagen i första hand reglerar eller styr offentlig produktion men också medborgarnas tillgång till produktionsresultaten.

- C) De *intervenerande* som syftar till begränsningar i enskildas beteenden med hänsyn till varierande allmänintressen.

Vi har tidigare konstaterat att ramlagar innebär en vidsträckt subdelegation till kommuner, förvaltningsmyndigheter eller -domstolar. I teorin får ramlagarna sitt slutliga, materiella innehåll genom sekundär normgivning som hanteras av olika sådana organ. En annan möjlig indelningsgrund kan alltså vara karaktären av delegationen och de olika typer av organ till vilken den har skett. Även här kan man se åtminstone tre olika grundstrukturer.

- 1) Delegationen har skett till *förvaltningsdomstolar* som genom prejudicerande beslut förutsätts precisera lagstiftningen för de förvaltningsorgan som till slut skall hantera den.
- 2) Delegationen har skett till *politiskt ansvariga* förvaltningsorgan främst primärkommuner och landsting.
- 3) Delegationen har skett till *centrala förvaltningsmyndigheter* som genom normer, anvisningar, allmänna råd och tillsyn förutsätts skapa en enhetlig tillämpning i enlighet med lagstiftarens intentioner.

Dessa två indelningsgrunder kan kombineras till en matris med en tilltalande enkelhet.

Figur 7.1 Klassificering av ramlagar efter två olika indelningsgrunder

	<i>Förvaltningsdomstolar 1)</i>	<i>Politiskt ansvariga 2)</i>	<i>Förvaltningsmyndigheter 3)</i>
<i>Distributiva A)</i>			
<i>Planerande B)</i>			
<i>Intervenerande C)</i>			

Det är lätt att hitta exempel på ramlagar i matrisens samtliga nio fält. Ändå har den sina brister. Det är långt ifrån säkert eller ens troligt att matrisen är uttömmande, dvs fångar in alla tänkbara varianter. Bl a skulle man vilja särskilja korporativa inflytanden i olika former; utfyllnad genom kollektivavtal av olika slag och t ex skilja myndigheter med representativa lekmannastyrelser från dem med väsentligen korporativt sammansatta styrelser. Det är också helt säkert att matrisen inte är särskiljande; det finns påtagliga överlappningar. Förvaltningsdomstolarna kan t ex till någon del vara involverade i samtliga kategorier även om deras inflytande ibland är minimalt. Ändå kan analys-schemat bilda utgångspunkt för valet av problematiserande fallstudier.

Det hade naturligtvis varit önskvärt att göra fallstudier i alla nio fälten. Här får vi begränsa oss till att välja fallstudier i diagonalen A1, B2 och C3. Eftersom det vidare inte går att inrymma några egentliga primärstudier i undersökningen är det nödvändigt att välja sådana områden som har belysts i andra sammanhang och där det finns någorlunda lättillgänglig statistik över utfallet eller andra utvärderingsstudier. Detta inskränker naturligtvis också valmöjligheterna. Det finns också anledning att i sammanhanget prioritera sådana områden som är aktuella i samhällsdebatten eller där statsmakterna står inför mer eller mindre akuta beslutssituationer.

Med dessa utgångspunkter har vi valt lag om arbetsskadeförsäkring där utfyllnaden väsentligen sker genom prejudicerande beslut i försäkringsdomstolarna även om den centrala tillsynsmyndigheten, riksförsäkringsverket, också spelar en viktig roll. Vidare socialtjänstlagen där ju utfyllnaden väsentligen förväntas ske under politiskt ansvar genom kommunerna. Det finns emellertid skillnader mellan olika områden genom att förvaltningsdomstolarna har en väsentligt större betydelse när det gäller bistånd och det kan ha sitt intresse att jämföra kommunernas beteende när de framförs i full frihet respektive "tvingas" följa prejudicerande domslut. Slutligen väljer vi miljöskyddslagen där koncessionsnämnden för miljöskydd och länsstyrelserna är tillståndsmyndigheter medan den centrala tillsynsmyndigheten förutsätts spela en huvudroll i lagstiftningens konkretisering och i inriktningen av tillsynen. Länsstyrelser och kommunernas miljö- och hälsovårdsförvaltning tänks däremot ha betydelse för verkställigheten och kontrollen av enskilda anläggningar och utsläpp.

8. *Arbetsskadeförsäkringen*

Ett av de politiskt och tekniskt kontroversiella avsnitten i socialförsäkringarna är arbetsskadeförsäkringen. De årliga utgifterna för den ligger omkring 10 miljarder kronor – indirekta effekter som t ex försvårande av rehabilitering oräknade. Det tycks finnas en viss enighet om att den är ett stort misslyckande från ekonomiska, tekniska och andra utgångspunkter. Riksförsäkringsverket (RFV) har genom sin generaldirektör hävdats att den bör avskaffas genom att all sjukpenning höjs upp till samma ersättningsnivå och att frigjorda utredningsresurser används till något mera konstruktivt, t ex rehabiliteringsinsatser. Merkostnaderna beräknades inte till mer än 600 miljoner kronor 1989. RFV fick stöd av riksrevisionsverket (RRV). Socialförsäkringsutskottet kom i praktiskt taget årliga betänkanden fram till att man egentligen inte vet varför man har en särskild arbetsskadeförsäkring men att den måste vara kvar. När utskottet (SfU 1988/89:11) behandlade frågan i ett omfattande betänkande, som också inkluderade en offentlig utfrågning och där systemets allmänna svagheter omsorgsfullt diskuterades blev resultatet från beslutssynpunkt emellertid "ingen åtgärd". En bredsida mot arbetsskadeförsäkringen levererades av riksdagens revisorer (Rapport 1988/89:5). I en 60 sidor lång analys (plus 100 sidor bilagor) fann man praktiskt taget ingenting positivt i arbetsskadeförsäkringen. I ett slags västgötaklimax kommer man sedan till slutsatsen "att arbetsskadeförsäkringen från förvaltningsrevisionella utgångspunkter inte fungerar väl i sin nuvarande utformning".

Om man hårdrar saken en smula kan man säga att riksdagen i slutet av 80-talet visste – genom socialförsäkringsutskottet och sina revisorer – att arbetsskadeförsäkringen var "åt helvete" men att den inte visste varför eller vad den skall göra åt det. Regeringen kunde genom

riksförsäkringsverket och riksrevisionsverket förväntas ha motsvarande insikt och motsvarande brist på politiskt acceptabla idéer.

De frågeställningar som främst skall diskuteras här är hur och varför arbetsskadeförsäkringen blev ett så dyrt misslyckande. Vilket samband har detta med själva ramlagskonstruktionen och det system för beslutsfattande som byggdes in i lagen? (De förändringar i arbetsskadeförsäkringen som gjorts efter regeringsskiftet 1991 berörs inte annan än i förbigående. De kommer också i huvudsak få genomslag tidigast under andra halvåret 1993.)

Från politik till lag

Ett första svar på frågorna om hur och varför arbetsskadeförsäkringen har blivit ett misslyckande måste sökas i en analys av den process i vilken vaga politiska intentioner förvandlas till lag, dvs från "vacklande" politik till formella instrument för styrning av förvaltningen och därmed till förutsättningarna för implementering av de politiska intentionerna.

Speciella olycks- och sjukförsäkringar i anslutning till arbete hör till våra absolut äldsta generella, rent socialpolitiska program och kollektiva försäkringsformer. De har rötter både i Bismarcks "socialpacifistiska" Tyskland och i brittisk socialliberalism. En del av den aktuella förvirringen om arbetsskadeförsäkringen har sitt ursprung i detta dubbla föräldraskap. Vi skall återkomma till detta.

Försäkringarna, som från början begränsades till vissa industriarbetargrupper, kom ganska snart att omfatta alla arbetstagare och så småningom också egna företagare, institutionsintagna och vissa studerandegrupper. Från början inskränktes de till olycksfall men utvidgades efter hand till att omfatta också definierade "yrkessjukdomar". Listan på de senare gjordes sedan successivt allt längre.

Dessa olika program för yrkesanknutna försäkringar fungerade, givet samhällets politiska och sociala ambitioner och de ekonomiska resurserna, "bra" in på mitten av 1900-talet i betydelsen att den försäkrade fick ett "rättvist" skadestånd eller kompensation och att kostnaden drabbade den som hade någon möjlighet att förebygga den, dvs arbetsgivaren. När yrkesskadeförsäkringen blev en del av

det allmänna socialförsäkringssystemet i mitten på 1950-talet föll skadeståndsansvaret i realiteten bort men systemets totala kostnader kunde ändå kontrolleras genom en precis och relativt restriktiv definition av vad som skulle konstitueras yrkesskada. En del av skadeståndsansvarets förment förebyggande funktioner flyttades i stället över på en utvidgad arbetarskyddsfunktion med en särskild lagstiftning och en särskild organisation.

Under 1970-talet upplevdes den dåvarande yrkesförsäkringslagen som stelbent, restriktiv och allmänt otillräcklig och den kom att kompletteras med kollektivavtalsreglerade "trygghetsförsäkringar" av olika slag. Med växande sociala ambitioner och ett krav att mer flexibelt kunna anpassa arbetsskadedefinitionen till skiftningar i arbetsmiljöerna och de medicinska vetenskapernas utveckling restes också krav på en ny offentlig politik i arbetsskadefrågan. Denna nya politik uttrycktes i "lag om arbetsskadeförsäkring" (LAF) som trädde i kraft 1 juli 1977.

Lagen är i någon mening (RF 1 kap 1§ 3 st: "Den offentliga makten utövas under lagarna") – som vi konstaterat tidigare – alltid det nödvändiga uttrycket för politiken. Men lagen kan betraktas åtminstone i två olika perspektiv.

Det traditionella juridiska sättet är att se rättsordningen, lagstiftningen eller den enskilda lagen som ett *system av normer*. Sett på det sättet består LAF av en tämligen omfattande (8 kapitel, sammanlagt 63 paragrafer) och komplex samling av precisa ersättnings- och procedurregler. Till denna "grundlag" knyts sedan också åtskilliga andra lagar och förordningar, liksom åtskilliga av riks-försäkringsverkets författningar med mera. Hela detta komplex kan betraktas som en relativt precis ordergivning till myndigheter och domstolar. Även om LAF i den meningen kanske kan uppfattas som tekniskt svåröverskådlig och svårhanterlig är den ändå från politisk synpunkt tämligen trivial. Det är heller inte genom detta som problemen uppkommer.

Lagstiftningen eller den enskilda lagen kan också betraktas som *styrning*, som ett medel att "nä längre bort liggande mål i samhällslivet" (Hellner 1974). Detta är då det egentliga politiska eller "sociala" programmet uttryckt som en konstitutionellt nödvändig legalstyrning (Esping 1982).

Om man ser LAF på det sättet så förtjänar den att betraktas som "ramlag" på grund av en enda av 63 paragrafer (och egentligen endast

en del av den) nämligen 2 kap 1§1 st: "Med arbetsskada förstås i denna lag skada till följd av olycksfall eller *annan skadlig inverkan* (vår kurs) i arbetet". Det närmare innehållet av detta överlämnas sedan – med viss ledning från förarbetena och inom ramen för vissa bevisregler – åt ett system av domstolar och förvaltningsmyndigheter att precisera. Hela lagstiftningskomplexets socialpolitiska och ekonomiska innebörd kommer att bestämmas av denna enda mening och den innebörd den gavs. Den blev genom detta stycke en "ramlag". Det är här problemen med arbetsskadeförsäkringen fick sitt ursprung även om det tog några år innan det blev fullt tydligt.

Konstruktionen av en lag

Som redan antytts hör speciella yrkes- eller arbetsförsäkringar till de äldsta av våra obligatoriska socialförsäkringar.

Från en blygsam start 1901 – både vad avser kretsen av försäkrade och ersättningsbeloppens storlek – ökades ambitionerna successivt fram till mitten av 1950-talet efter i huvudsak oförändrade principer. Definitionen av vad som skulle konstituera själva begreppet "yrkesskada" liberaliserades emellertid och utvidgades och de från början starka skadeståndsrättsliga föreställningarna försvagades efterhand. Yrkesolycksfallsförsäkringarna bibehölls länge som separata system och som judiciellt och administrativt skilda från t ex folkpensionerna och sjukförsäkringarna. I den allmänna samordningen och "centraliseringen" av socialförsäkringarna 1955 tillskapades emellertid en i administrativt och andra avseenden integrerad men legalt särskild "lag om yrkesskadeförsäkring" (YFL).

Samordningen mellan AFL och YFL visade sig emellertid tekniskt och praktiskt mera svårlöst än man trott. Särskilt gällde detta pensionerna enligt AFL och livräntorna enligt YFL; vilket bl a fick till följd att man inte som avsett kunde decentralisera själva handläggningen till försäkringskassorna. För att komma tillrätta med dessa problem – som uppenbart betraktades som i allt väsentligt rent tekniska – tillsattes "yrkesskadeförsäkringskommittén" 1971. Kommittén fick mycket detaljerade och preciserade direktiv.

Departementschefen betecknade i direktiven den dittillsvarende

samordningen av yrkesskadeförsäkringen och den allmänna försäkringen som "provisorisk" och ville ha en korrigering och finslipning av detaljerna på en rad bestämda punkter. Att frågan – åtminstone inledningsvis – betraktades som "teknisk" och utan egentlig politisk signifikans framgår inte bara av detaljeringsgraden i direktiven utan också av kommitténs sammansättning. Kommittén löste också sina ålagda uppgifter på ett sätt som sedan i stort sett kom att accepteras av statsmakterna (SOU 1975:84, prop 1975/76:197, SfU:40). I ett betydelsefullt avseende gick emellertid kommittén i sina förslag utanför direktiven och kom därigenom – kanske oavsiktligt – att införa ett nytt "politiskt" moment i lagstiftningen.

Inom YFL gjordes en skillnad mellan olycksfall och s k yrkesskador. (Termen yrkessjukdomar förekom överhuvudtaget inte). I YFL föreskrevs att vissa skador som orsakats genom inverkan av visst ämne eller strålände energi m m i arbetet skulle betraktas som yrkesskada. Dessa skador eller snarare orsakerna till skadorna listades dels i YFL 6§ och dels genom en särskild kungörelse (SFS 1954:644). Det var alltså "skadekällan" och inte själva "skadan" som utlöste försäkringen.

Enligt YFL var en viss skada eller sjukdom en grund för försäkringsersättning endast under förutsättning att den tagits upp i förteckningen. Utan en sådan central precisering – men med i övrigt generösa bevisregler – skulle alltför många egentligen inte arbetsbetingade sjukdomsfall bedömas som yrkesskada. Med de kvardröjande skadeståndsrättsliga föreställningar som trots allt fanns, var detta inte acceptabelt. Detta försökte nu yrkesskadeförsäkringskommittén – trots att det inte nämns i direktiven – komma bort ifrån. Man väckte frågan om att införa en modell med "omvänd bevisbörda": endast sjukdomar som var uttryckligen angivna i en förteckning skulle på förhand undantas från arbetsskadeförsäkringen. Alla andra skulle kunna prövas för försäkringsersättning. När kommittén gav sig i kast med frågan kan man förmoda att den mottog impulser från åtminstone två håll: under hand från regeringskansliet och – lite mera officiellt – från fackföreningsrörelsen.

Om nu departementet hade intresse av att om möjligt ändra i lagstiftningens tekniska grundprinciper utan att för den sakens skull ändra politikens reala innehåll så är det ganska lätt att förstå orsaken. Den "kasuistiska" uppbyggnaden av YFL – och särskilt den därtill

knutna kungörelsen – krävde hela tiden omarbetningar och kompletteringar. Den medicinska forskningen avslöjade ständigt nya samband mellan arbetsmiljö och skador. Den snabba introduktionen av ny teknologi och nya t ex kemiska insatsvaror liksom utvecklingen av arbetsorganisationerna ledde också till ett behov av täta kompletteringar i lagstiftningen, vilka i sin tur medförde en kraftig belastning på det centrala beslutsmaskineriet.

Dilemmat hade i och för sig uppmärksamrats redan när YFL konstruerades. Då resonerade departementschefen (prop 1954:60) enligt följande:

”Strängt taget kan nästan alla slag av sjukdomar ha sin yttersta rot i arbetet eller arbetsförhållandena. Så kan t ex en helt vanlig infektionssjukdom ha uppkommit genom att vederbörande smittats av en arbetskamrat, ett depressionstillstånd kan vara föranlett av kontroverser på arbetsplatsen, en magsjukdom kan ha sin grund i skiftarbete osv. I enstaka undantagsfall kan måhända sjukdomar av denna karaktär med en stor grad av sannolikhet ledas tillbaka till arbetsförhållandena men i allmänhet är det inte möjligt att avgöra, om sjukdomen ådragits i arbetet eller på annat sätt. Det är därför nödvändigt att lämna dylika sjukdomar utanför försäkringen. Flera olika avgränsningsmetoder är härvid tänkbara. En metod är att liksom f n uppräknade sjukdomar, som skall omfattas av försäkringen. En annan metod är att införa ett allmänt stadgande om rätt till ersättning vid sjukdomar, som orsakats av arbetet, men göra undantag för vissa uppräknade sjukdomar. Dessa båda metoder kan kombineras på olika sätt, varvid man för skilda grupper av sjukdomar kan uppställa mer eller mindre stränga krav på bevisningen om orsakssammanhanget med arbetet. Såväl socialvårdskommittén som socialförsäkringsutredningen har ansett, att den förstnämnda metoden bör komma till användning. Förslaget är så utformat, att sjukdomar, som orsakats av arbetet genom inverkan av ensidiga eller ovanligt ansträngande rörelser, fortgående eller upprepat tryck, vibrationer från arbetsredskap, buller eller smitta, skall räknas som yrkesskador i den mån sjukdomarna är upptagna i en på visst sätt fastställd förteckning. Även jag anser, att denna avgränsningsmetod är att föredraga, framför allt därför att den är bäst ägnad att skapa klarhet rörande försäkringens räckvidd. Jag kan allt-

så inte – såsom påyrkats i vissa yttranden – tillstyrka, att förteckningen endast ges karaktär av vägledning för tillämpningen eller att den kompletteras med en generalklausul avseende andra sjukdomar än sådana som angivits i förteckningen. Båda dessa modifieringar synes nämligen medföra behov av olika bevisregler för olika slag av sjukdomar, vilket enligt min mening såvitt möjligt bör undvikas.”

De täta ändringarna i lagens förteckning var enligt departementschefen huvudsakligen en bekräftelse på att den yrkesmedicinska vetenskapen framskridit så långt att ytterligare en eller flera sjukdomar kunde särskiljas som yrkesbetingade. Den var därför av mera medicinsk och teknisk än av politisk natur. Han kunde därför nöja sig med att ha förteckningen i form av förordning snarare än lag. Ändå innebär det naturligtvis en belastning på ett redan ansträngt centralt beslutsmaskineri. Egentligen var det precis samma problem som fortfarande gällde 1977 men slutsatsen skulle nu på alla punkter bli diametralt motsatt. Det får anses som relativt unikt att en ganska underordnad offentlig utredning i en så principiell fråga avviker både från tidigare statsmaktsbeslut och från direktiven. En del av bakgrunden till detta måste sökas i fackföreningsrörelsens inställning.

Landsorganisationen hade emellertid ända sedan 1950-talets början haft uppfattningen att många skador var orsakade av arbetsmiljö och arbetsförhållanden. Man hänvisade i sitt remissvar 1954 således till en tidigare skrivelse från 1951 och framhöll sedan (citat från prop. 1954:60):

”Vid ett flertal tillfällen har ersättningsanspråk på grund av den nuvarande lagtekniska konstruktionen måst avvisas, trots att klart övervägande skäl talar för att en arbetsbetingad sjukdom förelegat. Mot bakgrunden av den snabba tekniska utvecklingen, som innebär att ständigt nya och okända yrkesrisker uppstår genom att nya maskiner och verktyg oupphörligen förändrar arbetstagarens arbetssituation vill LO med skärpa framhålla det uppenbart olämpliga och för rättskänslan stötande i att den nuvarande stela och strikta lagtillämpningen bibehålles. Den i nämnda kungörelse gjorda uppräknningen bör därför i framtiden endast utgöra en för praxis vägledande exemplifiering, medan det bör ankomma på de tilläm-

pande organen att med beaktande av sambandsregeln i varje särskilt fall avgöra om ett sådant sjukdomstillstånd som anges i förslagens 3§ c) första stycket skall anses föranlett av arbetsförhållandena eller inte . . .”

Man kan föreställa sig att yrkesskadekommittén – med utgångspunkt både i ett antal skrivelser som skickats över till kommittén och i den allmänna debatten – vid tillfället väl kunde tänka sig att ha stöd för sitt påstående:

”De tid efter annan framförda önskemålen att yrkessjukdomsbegreppet skall utvidgas grundar sig otvivelaktigt på ett från arbetstagarnas sida starkt upplevt behov av liberalare bestämmelser. För kommittén framstår det som en angelägen uppgift att i största möjliga utsträckning tillmötesgå dessa önskemål.

Den naturliga målsättningen vid lagstiftning angående ersättningsberättigande yrkessjukdomar är enligt kommitténs uppfattning att bestämmelserna skall omfatta varje sjukdom som kan härledas till arbetet eller arbetsförhållandena.” (SOU 1975:84)

Kommittén hade också gjort ett slags enkätundersökning om inställningar till utformningen av en allmän regel om yrkessjukdomar. Bland dem som ställt sig avvisande eller skeptiska hade man varnat för en uppluckring av gränserna för yrkessjukdomsbegreppet och framhållit att det av ”medicinskt-profylaktiska” skäl var angeläget att begreppet avgränsades så att det endast inkluderade sådana sjukdomar som verkligen var orsakade av faktorer i arbetsmiljön. Det var också endast genom en förteckning som man kunde skapa en godtagbar klarhet om försäkringens räckvidd. Kommittén var emellertid inte beredd att ta varningarna särskilt tungt. Man framhöll:

”Det kan emellertid enligt kommitténs mening inte råda någon tvekan om att den principiellt riktigaste lösningen uppnås genom en allmän regel. Med en sådan lösning stängs ingen sjukdom ute från yrkesskadeskyddet med mindre den uttryckligen undantagits från regelns tillämpningsområde. Nya vetenskapliga rön kan i framtiden innebära förbättrade möjligheter att härleda sjukdomar till arbetet och arbetsförhållandena. Genom en allmän regel kan man

fånga in utvecklingen på ett säkrare och snabbare sätt än som är möjligt med det nuvarande regelsystemet.” (SOU 1975:84)

Arbetsskadebegreppet

Medan man således förespråkade en allmän regel för avgränsningen av arbetsskadebegreppet som betydande ”i princip inverkan av varje i arbetsmiljön förekommande faktor som kan påverka den fysiska eller psykiska hälsan ogynnsamt” var man inte beredd att ge upp tanken på ”kausalitet”. För flertalet sjukdomar var det enligt kommitténs mening ingen svårighet att avgöra sambandet mellan arbetsmiljön och sjukdomen. Då borde det gälla en som man sade gynnsam bevisregel: sjukdomen är arbetsskada om inte betydligt starkare skäl talar mot. I detta anslöt man sig då till en motsvarande bevisregel i YFL. Genom den vida avgränsningen av ”möjliga” arbetssjukdomar skulle man emellertid få in grupper som inte var lika lätta att hantera. Kommittén resonerade:

”Att låta nuvarande bevisregel få giltighet för hela fältet av de sjukdomar som enligt kommitténs förslag kommer att föras in under lagen finner kommittén däremot icke möjligt. För vissa sjukdomar är svårigheterna att fastställa orsaken särskilt stora. Olika faktorer i såväl arbetet som privatlivet kan medverka till sjukdomens uppkomst och det är ofta inte möjligt att avgöra vilken faktor som är mest betydelsefull. Särskilt gäller detta psykiska och psykosomatiska sjukdomar. Betydande bedömningssvårigheter föreligger även beträffande sådana sjukdomar för vilka grundsjukdomen kan härledas till degenerativa förändringar eller vilkas ursprung överhuvudtaget inte kan fastställas. Även om inte i dessa fall orsakssamband är möjligt mellan arbetet och sjukdomens uppkomst kan en försämring av sjukdomen tänkas vara föranledd av förhållanden i arbetet.

Enligt gällande lagstiftning är de här åsyftade sjukdomarna garanterade försäkringsskydd endast under förutsättning att de orsakats antingen av olycksfall eller inverkan av ämne eller såvitt de tagits upp i sjukdomsförteckningen av där särskilt angiven sjuk-

domsfaktor. Skulle de utan sådan precisering hänföras fullt ut under den nuvarande gynnsamma bevisregeln, riskerar man att alltför många icke arbetsbetingade sjukdomsfall kommer att bedömas som yrkesskada. Förutsättningen för att ifrågavarande svårbedömbara sjukdomar skall kunna inlemmas i yrkesskadeskyddet i större omfattning än vad nu är fallet är därför att en strängare bevisregel får gälla för dem. En sådan regel som alltså bör ta sikte endast på sådana situationer, där den skadliga inverkan utgörs av något annat än som redan nu konstituerar rätt till ersättning från försäkringen, bör lämpligen ges det innehållet att orsakssamband skall anses föreligga om övervägande skäl talar för det. Den omständigheten att man härigenom får arbeta med olika bevisregler vid olika sjukdomsfall, vilket möjligen kan föranleda vissa komplikationer vid tillämpningen, får enligt kommitténs bedömning inte förhindra att man utvidgar försäkringsskyddet till här diskuterade fall.”

För vissa sjukdomar föreslog man därför en strängare bevisregel. De sjukdomar som denna strängare bevisregel skulle få aktualitet för kunde enligt kommitténs mening delas in i tre grupper; 1) reumatologiska sjukdomar, 2) andra sjukdomar i ryggrad och leder samt 3) psykiska och psykosomatiska sjukdomar.

Kommittén löste alltså problemet genom att själva skadekriteriet gjordes i det närmaste helt generellt men att beviskriterierna föreslogs vara strängare för de ovan nämnda sjukdomsgrupperna. Formuleringen blev ”om övervägande skäl talar för” respektive om inte ”övervägande skäl talar emot” samband med skadlig inverkan i arbetet.

Genom att göra arbetsskadebegreppet generellt och kombinera detta med en mycket fri sambandsbedömning – visserligen efter två olika bevisregler – förvandlar man konstruktionen från en lag med kausuistisk precision och med, en visserligen avlägsen, anknytning till skadeståndsrättsliga föreställningar till en ”ramlag” där det står öppet för de domstolar och myndigheter som skall ”fylla ut” lagen att göra det inom ganska vida latituder. Man föreställer sig dock att man skall ha en viss rättslig kontroll över de stora nya grupper som kommer att omfattas genom den särskilda och strängare bevisregeln.

Kommitténs förslag fick alltså en sådan karaktär att även om det antogs utan ytterligare ”liberaliseringar”, det i delegation skulle kun-

na ge utrymme för en helt ny politik. I remissbehandlingen ansåg också flertalet instanser som yttrade sig i frågan att den strängare bevisregeln i kommitténs förslag var motiverad. En tung remissinstans som inte tyckte så var emellertid landsorganisationen. LO ansåg att kommitténs förslag om en strängare bevisregel var en betydande inskränkning av förslaget om ett utvidgat sjukdomsbegrepp. Enligt vad LO kunde bedöma var kommitténs argument för en strängare bevisregel för de aktuella sjukdomsgrupperna, att svårigheterna att fastställa orsakssambanden var speciellt stora här. LO kunde för sin del inte dela dessa farhågor. LO framhöll vidare att praxis successivt skulle komma att bli vägledande i arbetsskadebedömningen och att man därför inte behövde frånga principen att ha samma bedömningskriterier för all form av skadlig inverkan i arbetet.

Departementschefen utvecklade inte närmare argumenteringen utan anförde:

”Det skulle enligt min mening vara olyckligt om vissa sjukdomar – t ex ryggssjukdomar – som genom arbetsskadebegreppets utsträckning skulle falla under lagen skulle särbehandlas i bevishänseende så att de som drabbas av dessa sjukdomar fick svårare än andra att styrka sin rätt till ersättning.”

I propositionen föreslogs också att samma bevisregel skulle gälla alla tänkbara arbetsskador. Detta blev också riksdagens beslut (SfU 1975/76:40).

Med detta enkla penndrag ändrade hela reformen karaktär – lagen blev en annan och uttryckte väsentligen en helt ny politik, (men man kan fråga sig om regeringen egentligen var medveten om det).

I specialmotiveringen anförde departementschefen:

”Till de sjukdomar som kan föranleda ersättning från arbetsskade-försäkringen kommer att höra reumatologiska sjukdomar, andra sjukdomar i ryggrad eller leder samt psykiska och psykosomatiska sjukdomar. Det finns anledning att understryka att dessa sjukdomar ofta är särskilt svårbedömda. Beslut i frågor om en sådan sjukdom i det enskilda fallet är att anse som arbetsskada torde därför få föregås av ett omfattande utredningsarbete. Det kan helt naturligt inte accepteras att sjukdomar som drabbar de försäkrade obero-

de av om de förvärvsarbetar eller ej blir betraktade som arbetsskador.”

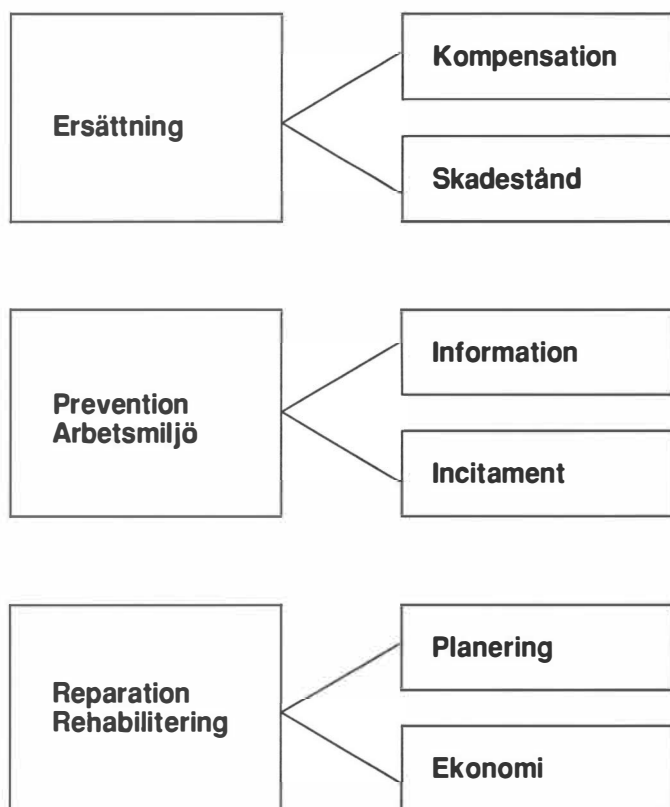
Det skulle också komma att visa sig att förhoppningarna om att tillämpningen av de nya reglerna skulle bli relativt problemfri snabbt skulle komma på skam. Yrkesskadeförsäkringskommitténs betänkande presenterades i oktober 1975 och propositionen lades fram i mars 1976 dvs alldeles i början av den valrörelse som skulle leda till att socialdemokratin för första gången på 44 år förlorade regeringsmakten. Det kan naturligtvis inte uteslutas att valrörelsen och svaga opinionssiffror påverkade den ”lätt samma” behandlingen av ”lag om arbetsskadeförsäkring”. Men man måste naturligtvis också kunna föreställa sig att det faktiskt var fråga om ett medvetet programskifte – en ny politik.

Oklara mål

Det anses vanligtvis att ramlagar skall inledas med någon form av ”portalparagraf” eller deklaration som någorlunda klart anger lagens syfte eller mål dvs den politik den avses realisera. En sådan ”declaration of intent” är viktig för de domstolar och myndigheter som skall ”fylla ut” lagen genom olika preciseringar och i tillämpningen. Någon sådan deklaration finns emellertid inte i LAF. Även om man går till förarbetena är det inte helt klart vad man egentligen avsåg.

Däremot finns det några auktoritativa källor som så att säga i efterhand har försökt rekonstruera en ”medveten” och konsistent politik bakom arbetsskadeförsäkringen. Till dessa hör arbetsskadeutredningen (SOU 1985:54), socialförsäkringsutskottet (betänkandena SfU 1987/88:2, SfU 1988/89:2 och SfU 1988/89:11; samtliga godkända av riksdagen) och riksdagens revisorer (rapport 1988/89:5). Av dessa skulle man då kunna utläsa att arbetsskadeförsäkringen har tre syften: ekonomisk kompensation, förebyggande arbetsmiljöarbete och rehabilitering. Dessa har sedan relativt konkreta delmål. Detta kan då möjligen illustreras som i figuren. Till denna bör knytas en del kommentarer.

Figur 8.1 LAF-mål



En huvudmålsättning förefaller ha varit en särskild och högre kompensation vid arbetsskador. Att höja den ekonomiska kompensationsnivån till 100 procent av inkomstbortfallet ansågs följa av de skadeståndsrättsliga principer på vilka yrkesskadeskyddet i botten ansågs bygga. En yrkesskadad skulle genom försäkringen försättas i samma ekonomiska situation som om han inte blivit skadad. Ett annat huvudsyfte var att man i livräntefallen skulle övergå från ett medicinskt till ett ekonomiskt invaliditetsbegrepp. Enligt propositionens mening hade yrkesskadeförsäkringen också bestått som självständig socialförsäkring så länge, framförallt därför att försäkringen i åtskilliga hänseenden sträckte sig längre än den allmänna försäkringen och

ersättningarna ställde sig förmånligare såväl vid sjukdom som vid invaliditet.

Till kompensationsidén är också kopplad en numera nästan helt bortförsäkrad och bortglömd föreställning om skadestånd. Arbets-skadeutredningen anförde (SOU 1985:54):

”Anställd som skadas i sitt arbete kan, om skadan orsakats genom vårdslöshet från arbetsgivarens sida, ha rätt till skadestånd. Skadeståndets storlek kan bestämmas i eller utom domstol. Genom arbetsskadeförsäkringen och de olika trygghetsförsäkringarna både på den offentliga och privata arbetsmarknaden garanteras skadade ersättning enligt skadeståndsrättsliga grunder. Tack vare det nuvarande försäkringsskyddet undviks en rad skadeståndsprocesser mellan arbetstagare och arbetsgivare. Genom sådana processer skulle de skadade, på ett helt annat sätt än som blir fallet vid den prövning som i dag sker i försäkringskassan och enligt trygghetsförsäkringarna tvingas engagera fackföreningar, juridiska ombud och medicinska specialister för att i domstol, i enlighet med skadeståndsrättens regler, kunna styrka vållande hos arbetsgivarna.

Genom de nuvarande försäkringarna riskerar inte heller en enskild arbetsgivare att hamna i en process som, oavsett dess utgång, skulle kunna medföra dålig publicitet för företaget.”

Föreställningen om skadestånd i dessa sammanhang går säkert långt tillbaka i tiden; enligt Hellner (1976) till den tid – landskapslagarna och fram till 1734 års lag och ev längre – då straff och ersättning var mer eller mindre sammanflätade i ”boten”. Kanske ligger här en nästan ”mytisk” föreställning om relationen mellan arbetsgivare och arbetstagare som ändå spelar en viss roll för dem som bestämt motsätter sig försök att ändra arbetsskadeförsäkringen. Annars är det mycket som tyder på att skadeståndsaspekten i arbetsskadeförsäkringen är ganska främmande för det ”svenska systemet”.

Hellner beskriver detta ”svenska system” i en aktuell rapport (1988):

”The basis is a highly developed system of general social insurance, which provides compensation for all kinds of economic loss due to disease, accident or death, and consequently also for personal in-

juries. The benefits lie far above subsistence level and accordingly cover the greater part of the economic loss due to an injury. These benefits are deducted from tort damages, and there is no recourse for them against a tortfeasor. The losses which the insurance covers are therefore removed entirely from the sphere of tort liability.”

Frågan om skadestånd utgör också en teoretisk koppling till det förebyggande syftet med arbetsskadeförsäkringen. I klassisk liberal anda: ”The cost of production should bear the blood of the workman”, enligt Lloyd George. Detta har då flera övertoner, men en är att skapa incitament för förebyggande åtgärder och arbetsmiljöförbättringar i olika avseenden.

Ungefär samtidigt med LAF antog riksdagen den särskilda arbetsmiljölagen (AML). LAF och AML kopplades samman genom en särskild proposition (prop. 1977/78:74) med förslag till riktlinjer för ett informationssystem om arbetsskador m m. När arbetsskadeutredningen kommenterade saken konstaterar man:

”Det finns en stark och mycket viktig koppling mellan arbetsskadeförsäkringen och det förebyggande arbetarskyddet. En stor del av informationen till yrkesinspektionen och informationssystemet om arbetsskador (ISA) vid arbetarskyddsstyrelsen kommer från försäkringskassan. Tas den speciella ersättningen vid arbetsskada bort kan antalet anmälningar komma att sjunka avsevärt. Tidigare internationella erfarenheter pekar på att en sådan minskning kan komma att uppgå till mellan 40 och 60 procent. Detta skulle leda till att samhällets kunskap om arbetsmiljön försämras och därmed begränsas också förutsättningarna att påverka den.”

Kopplingen mellan arbetsskadeförsäkringen och rehabiliteringsmålet är mera oklar i de offentliga handlingarna, även om den kan förefalla alldeles självklar. I varje fall finns den inte ens antydd i förarbeten som yrkesskadeförsäkringskommittén och propositionen om LAF. Visserligen uttrycks i propositionen principen om att försätta den yrkesskadade i samma situation som om skadan inte hade inträffat, men då åsyftas i huvudsak endast den ekonomiska kompensationen.

Rehabiliteringsmålet verkar i början av 1970-talet ha överlämnats

till trygghetsförsäkringarna (TFA). En genomgång av TFA:s ersättningsregler visar:

”Om den skadade på grund av bestående följder av yrkesskadan inte kan återgå till sitt tidigare förvärvsarbete, ersätts skäliga kostnader för behövlig rehabilitering till annat jämförbart yrke.”

Det finns också som en markering i ett särskilt yttrande av Alf Eckerhall (SAFs representant) i rehabiliteringsberedningens betänkande (”Tidig och samordnad rehabilitering”, SOU 1988:41) och förekommer något klarare i socialförsäkringsutskottets betänkande 1989 (SfU 1988/89:11) och är fullt artikulerat i riksdagens revisorers ovan nämnda rapport. Frågan problematiseras av revisorerna just med utgångspunkt i det ovan nämnda yttrandet i rehabiliteringsberedningen:

”Det har i många skadefall visat sig näst intill omöjligt att få igång ett rehabiliteringsarbete så länge det inte föreligger ett definitivt beslut i arbetsskadefrågan.”

Revisorerna ställer sig frågan om det finns fog för påståenden av ett sådant slag. Efter att ha undersökt saken kommer revisorerna till slutsatsen att frågan måste besvaras jakande. Arbetsskadeförsäkringens konstruktion och handläggningsordningen hindrar i själva verket rehabiliteringsansträngningarna:

”Stor enighet torde råda om att alla krafter måste inriktas på att återföra sjuka människor till en meningsfull sysselsättning, om så är möjligt . . . Att ett försäkringssystem som är tänkt att hjälpa den enskilde, är så konstruerat att det i själva verket bidrar till en passivisering kan varken den enskilde eller samhället se som något eftersträvänsvärt.”

Det förefaller något märkligt att rehabiliteringsaspekterna inte utgjort ett mera betydelsefullt inslag i övervägandena sådana de framgår av förarbetena till LAF. Socialförsäkringsutskottets betänkande, riksdagens revisorers rapport såväl som vanligt sunt förnuft talar emellertid för att rehabiliteringsaspekten måste inrymmas i målbilden för en genomtänkt lag om arbetsskadeförsäkring.

När nu statsmakterna, med eller utan medvetna avsikter, genom ramlagskonstruktionen öppnat möjligheterna för en ny politik för arbetsskador måste denna politik också konkretiseras i enskilda ärendebeslut. Detta beror av det organisatoriska handläggningssystem som skapats för prejudikatsbildning och ärendebeslut. I det följande avsnittet skall vi som en bakgrund till den följande diskussionen om vad som blev resultatet i korthet beröra detta.

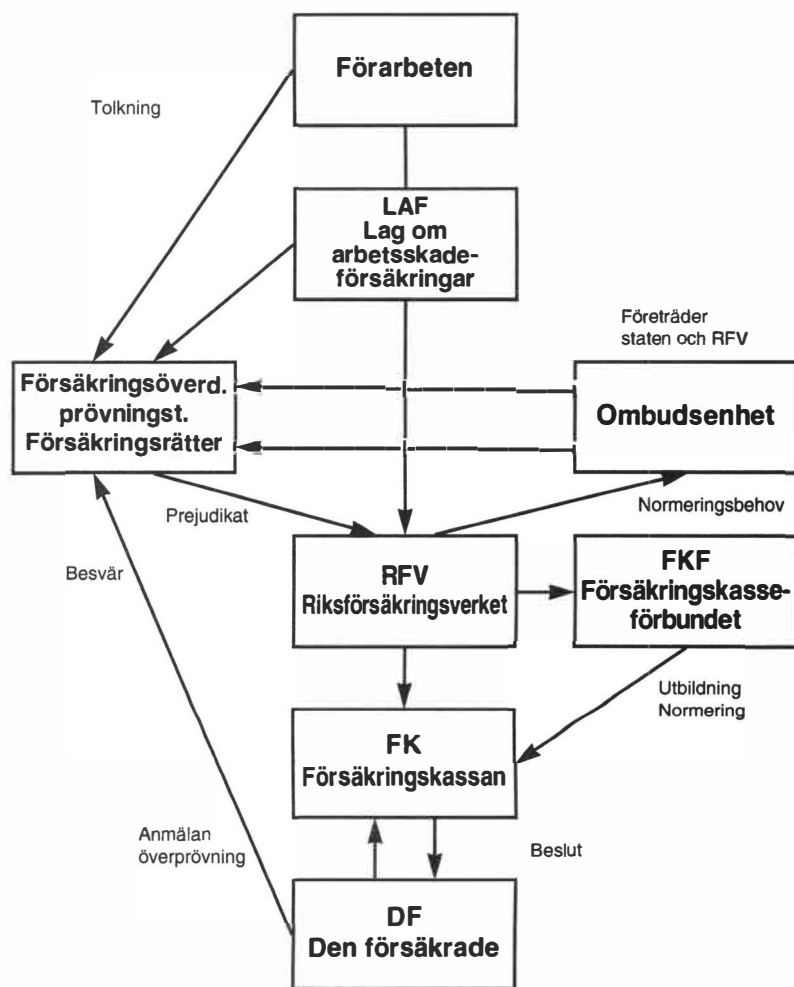
Beslutsorganisationen

En förvaltningslag är bl a en samling regler för handling och handläggning som skall tillämpas av myndigheter och domstolar dvs ytterst av organisationer och människor. Generellt gäller att ju mindre precist lagen är formulerad desto större betydelse får olika extralegala, framför allt organisationssociologiska, faktorer för lagens reella innebörd. Detta får naturligtvis särskilt stor betydelse när det gäller ramlagar med medvetet vagt utformade handlingsnormer. I själva verket är det då lagstiftarens beslut om organisationsutformning (konstituerande regler) mer än andra bestämmelser som får avgörande betydelse för utfallet. Det är bestämmelsen i 2 kap 1§ om vad som skall utgöra arbetsskada som ger LAF dess karaktär av ramlag. Det är tolkningen av detta som ger lagen dess dynamiska karaktär. Vi skall återkomma till detta. Kring tolkningen finns emellertid i detalj utvecklade (och tillämpade!) bestämmelser om handläggning och överprövning som ger en viss konsekvens i hanteringen och förutsägbarhet i enskilda ärenden.

Beslutssystemet kring arbetsskadeärenden tecknas schematiskt i figur 8.2.

Processen startar med att arbetsgivaren är skyldig att anmäla arbetsskadan till försäkringskassan (FK). Utom vad gäller lätt konstaterbara olycksfall är det emellertid arbetstagarens "subjektiva" uppfattning om skada och sambandet med arbetet som skall gälla. Där emot är inte sjukskrivning någon nödvändig förutsättning för en anmälan om arbetsskada. Detta system innebär naturligtvis att olika sociala och socialpsykologiska förhållanden på arbetsplatsen får stor betydelse för anmälningsbenägenheten. Inte minst torde detta gälla

Figur 8.2 Systemöversikt LAF



den fackliga aktiviteten och det fackliga intresset för frågorna. Från FK:s sida föranleder inte anmälan om arbetsskada någon annan åtgärd än registrering.

Efter en samordningstid med sjukpenningen på 90 dagar inleds en prövning av om arbetsskada föreligger. Prövningen omfattar en bedömning av skadan, om en skadlig inverkan har förelegat och om det

finns ett samband däremellan. Bedömningen skall ske på s k försäkringsmässiga grunder och det är inte formellt nödvändigt att den baseras på medicinska utlåtanden. I praktiken torde det emellertid höra till de absoluta undantagen. De medicinska utlåtandena får också efter bl a domar i FÖD utslagsgivande betydelse i den annars försäkringsmässiga bedömningen. Dessa medicinska utlåtanden får en kategorisk utformning men baseras i själva verket på en stor medicinsk osäkerhet både om själva skadan och om arbetets inverkan på skadan. Framför allt torde detta gälla många muskuloskeletala och psykiska sjukdomar. Beslut om arbetsskadeersättning fattas i allmänhet av socialförsäkringsnämnden vid FK. Bifallsfrekvensen är hög och har under 80-talet ökat från 50 till 90 procent. Detta återspeglar naturligtvis en säkerhet och konsekvens i hanteringen. (Det finns dock skillnader i bifallsfrekvens etc mellan olika FK som inte helt kan förklaras med näringslivetssammansättning, ålders- och könsfördelning bland de sysselsatta och liknande.) Denna konsekvens i bedömningarna behöver emellertid inte alls återspegla statsmakternas ursprungliga intentioner vad gäller utfallet av arbetsskedeförsäkringen. Man kan fråga sig om inte säkerheten i systemet leder helt fel snarare än approximativt rätt i förhållande till målen.

Vid ett eventuellt avslag är det möjligt att begära omprövning och att anföra besvär i försäkringsrätten (FR). Besvärsrätten utnyttjas i mycket stor utsträckning – en uppskattning skulle kunna vara ca 80 procent av avslagsfallen. Även detta har naturligtvis ett samband med det aktiva stöd som arbetstagaren får från de fackliga organisationerna och sannolikt också från företagshälsovården. I om- och överprövning ändras beslutet till den försäkrades förmån i ca 80 procent av ärendena. (Besvärsårendena har senare överförts till kammarrätterna.)

Beslut i FR kan överklagas av den försäkrade eller riksförsäkringsverket till försäkringsöverdomstolen (FÖD). Denna är konstituerad som prejudikatinstans och besluten i FÖD får stor betydelse för riksförsäkringsverkets anvisningar och för handläggningen i FK.

Riksförsäkringsverket (RFV) spelar en viktig roll för konkretiseringen av lagstiftningen dels genom den s k ombudsenheten dels genom en omfattande normgivning, tillsyn och information. Den betydande utbildnings- och informationsverksamhet som bedrivs av försäkringskassaförbundet och som riktar sig till handläggarna vid för-

säkringskassorna utgår också i stor utsträckning från anvisningar och utvärderingar som härrör från RFV.

Ombudsenheten (OE) företräder ibland det allmänna intresset i ärenden i FR och alltid i FÖD. Enheten yttrar sig också innan FÖD tar ställning till prövningstillstånd. OE:s huvudsakliga funktion är att hävda en rättstillämpning som kan skapa stadga i hanteringen av enskilda ärenden i FK. Denna markerade roll i konkretiseringen av en ramlag som OE har i prejudikatsinstansen är antagligen ovanlig. (Vi skall dock senare se en något liknande roll vad gäller naturvårdsverket i förhållande till koncessionsnämnden för miljöskydd.)

Riksförsäkringsverket har genom ombudsenheten naturligtvis ett ytterst legitimt intresse av att få till stånd beslut som kan skapa enhetlighet i handläggningsrutinerna vid försäkringskassorna. Så vitt man kan förstå av en relativt ytlig genomgång av ett antal rättsfall har man också försökt. FÖD förefaller däremot vara ytterst obenägen – trots den roll den tilldelats av statsmakterna – att fatta annat än in-casubeslut utan generellt användbara motiveringar. Ombudsenheten konstaterar detta i ett försök att tolka rättsläget (RFV anser 1987:2) och uttalar bl a att i de flesta domar har FÖD inte angivit vilka omständigheter som varit avgörande för utgången i det enskilda målet eller hur domstolen vägt betydelsen av olika omständigheter mot varandra. Det framgår ofta inte heller vilken vikt domstolen lagt vid de olika omständigheter och fakta som redovisats. Detta ställer naturligtvis såväl försäkringskassorna som försäkringsrätterna inför problem när det gäller lagtolkning. Situationen kritiserar också av flera andra iakttagare (Bratthall, Bergh) samt arbetsskadeutredningen 1985 som konstaterade osäkerheten vid bedömningar och efterlyste en snabb praxisbildning.

Sammanfattningsvis måste man konstatera att hanteringen av arbetsskadeärenden uppvisar en anmärkningsvärt hög grad av formell och materiell säkerhet. Förändringar i materiell rättspraxis får uppenbart ett mycket snabbt och närmast fullständigt genomslag. Detta sammanhänger antagligen med en administrativ tradition med en stark betoning och legitimering av normrationella beslutsmodeller. En omfattande utbildningsverksamhet garanterar en hög och enhetlig kunskapsnivå hos handläggarna och bidrar till att snabbt föra ut förändringar av tolkningen i praxis.

Kostnader och skadefall

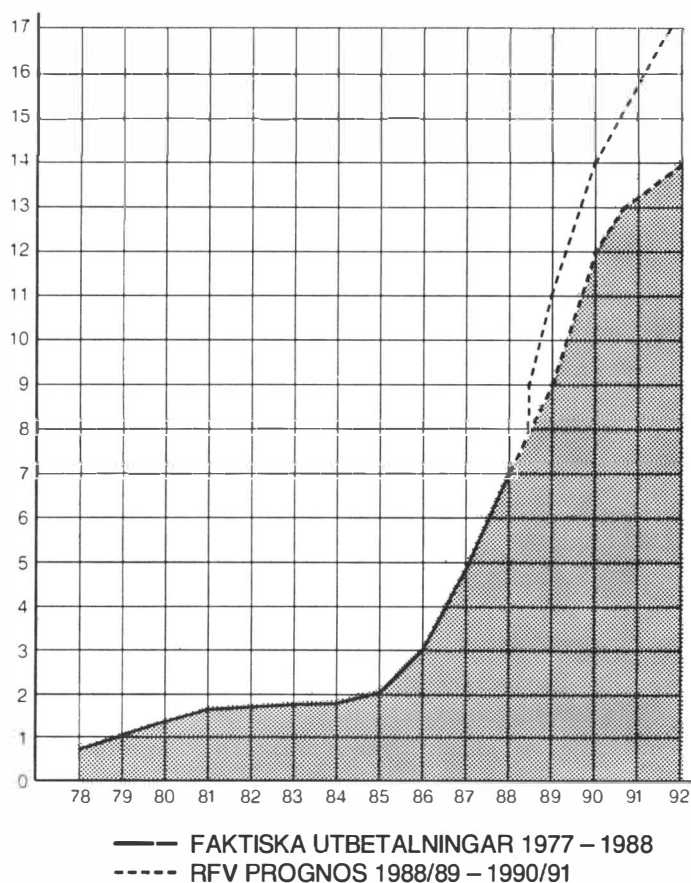
Medan handläggningen av arbetsskadeärenden vid varje tillfälle tycks utmärkas av en betydande konsekvens har utbetalningarna av arbetsskadeersättningar närmast exploderat och antalet prövade och godkända ärenden ökat kraftigt. Detta tycks då sammanhänga främst med en långtgående liberalisering av bedömningskriterierna för om arbetsskada föreligger, dvs i tolkningen av LAF, 2 kap 1§ 1 st.

När man först observerade att något gått snett i reformen är det i betalningsunderskotten i arbetsskadefonden. Det är från arbetsskadefonden som utbetalningarna enligt LAF sker. Fonden finansieras genom arbetsgivaravgifter (Lag om socialavgifter 1981:691). Utdebiteringen utgjorde när LAF trädde i kraft 1977 och fram till 1980 0,25 procent på lönesumman, under perioden 1981 till 1987 uppgick utdebiteringen till 0,6 procent för att sedan höjas till 0,9 procent. Ökningarna av utdebiteringen innebar att fondens intäkter på tio år ökade från 400 miljoner till 3 500 miljoner. Fondens tillgångar pendlade mellan 1 000 och 2 000 miljoner fram till 1986. Redan 1987 visade fonden emellertid ett underskott på 700 miljoner som 1991 hade ökat till 20 100 miljoner. Detta sammanhänger då med en kraftig ökning av utbetalningarna framför allt från 1985. Mellan 1985 och 1988 ökade utbetalningarna med 5 200 miljoner eller 260 procent för att 1991 uppgå till 11 300 miljoner kronor.

I en diskussion av ramlagens dynamiska effekter är det intressant att notera att denna ökning av utbetalningarna kom helt överraskande för statsmakterna och myndigheterna. I yrkesskadeutredningen 1975 och propositionen om arbetsskadeförsäkring 1976 förutspådde man en moderat men momentan ökning av utbetalningarna och därefter en stabilisering eller till och med minskning. Arbetsskadeutredningen 1985 diskuterade en prognos som för 1987 hamnade 50 procent under det faktiska utfallet (2 200 miljoner mot 4 400 miljoner) och för 1988 på 70 procent under utfallet.

RFV gör också regelbundna prognoser med flera alternativ. I en prognos från 1985 förutspår man maximalt för 1987 utbetalningar på 2 000 miljoner och för 1988 3 000 miljoner medan det faktiska utfallet blev 4 400 respektive 7 000 eller mer än dubbelt det prognosticerade. I figuren har RFV prognos från 1988 fram till budgetåret 1992/93 ritats ut. Man räknar då med maximalt 16 900 miljoner och minst

Figur 8.3 Utbetalningar från Arbetsskadefonden



Källa: RFV GD dnr 555/87, AF 1989/90

14 200 miljoner i utbetalningar. Man kan ju hoppas att den prognosen är mera realistisk än de tidigare trots att den utgår från ungefär samma modeller som tidigare prognoser.

Den viktigaste faktorn bakom kostnadsutvecklingen och problemen i övrigt är utvecklingen av antalet skadefall. Det finns anledning att understryka att med skadefall menar vi här i anslutning till RFVs statistik inte något konkret "fysiskt" som att folk faktiskt skadas utan något "abstrakt" försäkringsmässigt. Det är klart att dessa försäk-

ringsmässiga begrepp förutsätter någon typ av verklig skada men utvecklingen måste väsentligen antas bero på andra faktorer än att antalet "verkliga" skador förändras.

Om vi nöjer oss med data från RFV finns det anledning att göra en uppdelning i antalet *anmälda ärenden* respektive antalet ärenden *inkomna för prövning*. Denna begreppsindelning anknyter till LAF 8 kap 1§ och LAF 3 kap 1–2§§ (anmälda ärenden respektive inkomna för prövning).

I det förstnämnda fallet sägs: "Underrättelse om arbetsskada skall . . . omedelbart lämnas till den arbetsgivare hos vilken arbetstagaren var anställd när skadan inträffade . . ." och vidare "Arbetsgivare eller arbetsföreståndare som genom underrättelse . . . fått kännedom om inträffad arbetsskada är skyldig att omedelbart anmäla skada till allmän försäkringskassa . . ." (8 kap 1§).

Inkomna ärenden för prövning är i princip enligt 3 kap 4–5§§ de skador som föranlett en sjukskrivningstid där skadan blivit bestående utöver den sk samordningstiden dvs 90 dagar. Principen ruckas något efter en dom i FÖD 1983 (FÖD 1983:7) då upprepade skadefall av samma anledning räknas som en "samordningsperiod".

Utvecklingen 1980–1991 framgår av figuren. Det saknas tillförlitliga uppgifter för perioden 1977–1979.

Antalet anmälningar ökade från 190 000 år 1980 till en topp på 260 000 1988 för att sedan igen sjunka tillbaka till 191 000 anmälningar 1991. RSV kommenterar den kraftiga ökningen av antalet anmälda arbetsskador kring mitten av 1980-talet med att den sammanföll med ökad information om arbetsskadeförsäkringen och en liberalisering vid bedömningen om vad som skall räknas som arbetsskada. "Troligen fanns det vid denna tid ett behov av att anmäla arbetsskador som inträffat tidigare år, vilket bidrog till att antalet anmälningar ökade. När antalet anmälningar nu sjunker kan det bero på att behovet att anmäla äldre skador minskat." Det är naturligtvis fullt möjligt att tänka sig att "anmälningsbenägenheten" ökar med kunskapen om lagstiftningen och möjligheten att få en sjukdom klassad efter de förmånligare ersättningsreglerna i LAF jämfört med AFL. En faktor som då kan ha varit verksam är det "utbildningsavtal" som tecknades mellan parterna på den privata arbetsmarknaden 1984 och på de övriga något senare.

Även om man kan tänka sig att många "subjektiva" faktorer som

kunskap och förväntningar kan påverka anmälningsbenägenheten bör inkomna ärenden för prövning utgöra ett något mera "objektivt" mått. Bl a förutsätts för det övervägande antalet fall sjukskrivning av läkare i nitto dagar och även i andra fall läkarintyg. Även antalet inkomna ärenden ökade fram till en topp 1988 på 118 000 för att sedan sjunka något till 109 000 1991.

Arbete som orsak till skada

Det är självklart att utvidgningen i LAF till ett mera generellt arbets-skadebegrepp i sig innebär att nya grupper anmälde arbetsskada och fick ärendet prövat av försäkringskassorna. Den väsentliga faktorn bakom den kraftiga ökningen av antalet godkända skador måste emellertid ses i en fortgående liberalisering av kriterierna för arbets-skada.

Det saken handlat om är tolkningen och den konkreta innebörden av LAF 2 kap "om arbetsskada". Det är då en utveckling som väsentligen bestämts av försäkringsdomstolarna med utgångspunkt i enskilda ärenden, men som förs ut som anvisningar och information från RFV. Processen har möjliggjorts genom det politiska beslutet om en ny lag och utformningen av dess 2 kap, men som annars skett helt utan politiska ställningstaganden eller samhällsekonomiska bedömningar.

I 2 kap 1§ anges att med arbetsskada skall förstås skada till följd av olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet. Innebörden av uttrycket skada till följd av och i arbetet har måst tolkas av domstolarna och försäkringskassorna och denna tolkning har utvecklats kraftigt under hela 1980-talet.

I 2§ anges att om den skadade varit utsatt för "skadlig inverkan i arbetet" skall skadan anses föranledd av denna "om ej betydligt starkare skäl talar emot". Ett tydligt medicinskt eller annat orsakssamband mellan skada och skadlig inverkan i det enskilda fallet har kommit att spela en allt mindre roll. Redan 1985 karaktäriserade arbets-skadeutredningen (SOU 1985:54) rättsläget:

"För att skadlig inverkan skall anses föreligga är det alltså enligt stadgad praxis tillräckligt att det kan göras sannolikt att den ifråga-

varande arbetsmiljöfaktorn har haft en sådan skadebringande egenskap som kan ge upphov till aktuell typ av skada eller sjukdom. *Den mer fullständiga bevisning som fordras för att i medicinsk-vetenskapliga sammanhang fastslå skadlighet är alltså inte nödvändig för att skadlig inverkan skall anses föreligga vid den försäkringsmässiga bedömningen.*" (Vår kurs)

Utredningen konstaterade vidare:

"Den nu tillämpliga bevisregeln innefattar en presumtion om samband, och några särskilda skäl som talar för ett orsakssamband måste inte åberopas. För att sedan skadlig inverkan konstaterats – *kunna avslå ett arbetsskadeärende i sambandsledet krävs starka skäl som talar mot samband.*" (Vår kurs)

Sedan 1985 har tolkningen i dessa avseenden ytterligare liberaliserats.

Tre frågor i ett arbetsskadeärende

Beslutsfattaren i ett arbetsskadeärende har att ta ställning till tre frågor. För det första: Föreligger det faktiskt en skada? För det andra: Har den skadade utsatts för "skadlig inverkan" i arbetet? Och för det tredje: Finns det ett samband mellan dessa två? Detta utgör en "kedja" av beslut som inte är starkare än den svagaste länken.

Frågan om det faktiskt föreligger en skada är i första hand avhängig av den försäkrades egen bedömning. Det finns ingen bestämmelse som ålägger försäkringskassan att fordra läkarintyg i arbetsskadeärenden. I praxis torde man dock i regel göra det enligt AFL 3 kap 7§ och RFFS 1988:2. (Denna inkongruens mellan AFL och LAF påtalades av arbetsskadeutredningen 1985 men någon ändring i författningarna har ännu inte gjorts.)

Det kan i anslutning till detta konstateras att en stor del av arbetsjukdomarna är av en sådan karaktär att någon "objektiv" medicinsk bedömning, t ex genom röntgen, kliniskt kemiska eller fysiologiska prover etc, inte kan göras. Detta gäller en stor del av dem som RFV i sin statistik kallar "muskuloskeletala" och naturligtvis de psykiska och psykosomatiska sjukdomarna.

Problemen avseende de två andra länkarna i kedjan, dvs bedömningen av skadlig inverkan och bedömningen av samband, har utförligt beskrivits av arbetsskadeutredningen. (SOU 1985:54) Vid bedömning av om skada till följd av annan skadlig inverkan än olycksfall föreligger skall beslutsfattaren i enlighet med den praxis som vuxit fram avseende det generella skadebegreppet först ta ställning till arbetsmiljöfaktorns eventuella skadlighet.

För att skadlig inverkan skall anses föreligga är det enligt stadgad praxis tillräckligt att det kan göras *sannolikt* att den ifrågavarande arbetsmiljöfaktorn har haft en sådan skadebringande egenskap som kan ge upphov till aktuell typ av skada eller sjukdom. Den mer fullständiga bevisning som fordras för att i medicinskt-vetenskapliga sammanhang fastslå skadlighet är alltså inte nödvändig för att skadlig inverkan skall anses föreligga vid den försäkringsmässiga bedömningen.

Om man konstaterat att en försäkrad har varit utsatt för skadlig inverkan, skall frågan om samband mellan uppkommen skada och den skadliga inverkan bedömas enligt en för den försäkrade gynnsam bevisregel. Enligt 2 kap 2§ LAF skall nämligen samband anses föreligga *om inte betydligt starkare skäl talar mot det*. Yrkesskadeförsäkringskommittén hade, som tidigare nämnts, föreslagit att vissa av de sjukdomar som skulle omfattas av arbetsskadeförsäkringen skulle bedömas efter en strängare bevisregel. Kommittéförslaget i denna del kom dock inte att bli genomfört utan den för den försäkrade gynnsamma bevisregeln blev gällande för samtliga typer av skador och sjukdomar. Denna regel motiverades (vid tillkomsten 1967) med att ersättning tidigare inte kunnat beviljas trots att ett betydande mått av sannolikhet förelegat för samband mellan arbete och skada.

Lagstiftarens intentioner med sambandsregeln är alltså att den rättsförlust som kan hänföras till den medicinska vetenskapens ofullkomlighet skall bäras av försäkringen och inte av den enskilde försäkrade. Den sedan länge i dessa sammanhang gällande principen att man är försäkrad "i befintligt skick" kommer då att innebära att beslutsfattaren även vid beslut i sambandsfrågan måste ta hänsyn till olika individfaktorer som leder till svårare skadeföljder eller längre läkningstider än i normalfallet. Denna inställning har kommit till uttryck bland annat i FÖD 84:4 där påvisade degenerationsfenomen ansågs förlänga läkningstiden vid en symptomutlösning.

Den nu tillämpliga bevisregeln innefattar en presumtion om samband och några särskilda skäl som talar *för* ett orsakssamband måste inte åberopas. För att – sedan skadlig inverkan konstaterats – kunna avslå ett arbetsskadeärende i sambandsledet krävs mycket starka skäl som talar *mot* samband.

Exemplet muskuloskeletala sjukdomar

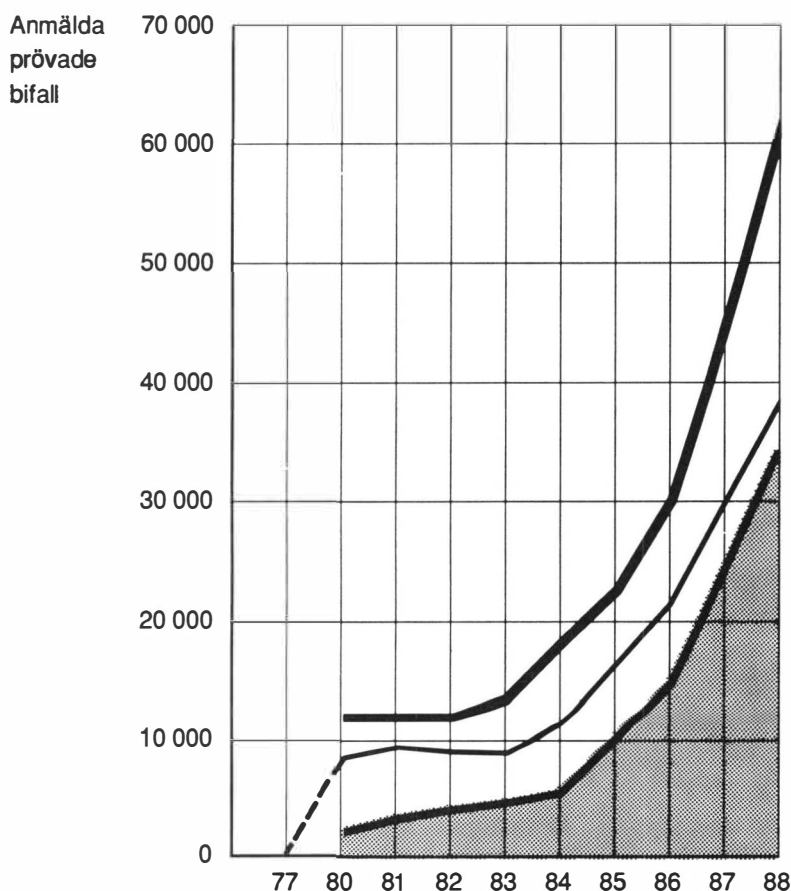
Det är inte möjligt att inom ramen för tillgängliga resurser och statistik här analysera hela problemet. Det är emellertid någorlunda hanterligt – om man godtar vissa approximationer – att göra det för några av riks-försäkringsverkets "sjukdomskategorier". Vi väljer då de muskuloskeletala sjukdomarna dels därför att de hör till de sjukdomskategorier som i allt väsentligt kom in i systemet genom den generella arbetsskadedefinitionen 1977, dels därför att de hör till dem som yrkesskade-försäkringskommittén ansåg borde lyda under de hårdare utrednings- och bevisföringsreglerna och departementschefen ansåg skulle ingå i "arbetsskador" men som också krävde särskilda utredningsresurser. De hör alltså till de sjukdomar där försäkringsöverdomstolens prejudikatsskapande roll har särskild betydelse.

Som tidigare nämnts står också de muskuloskeletala sjukdomarna både för en mycket stor del av det totala antalet godkända arbetsskador och av ökningen under 80-talet. Till detta kommer att rättsfallsutvecklingen vad gäller muskuloskeletala sjukdomar har undersökts någorlunda i detalj av flera av varandra oberoende författare och att flera av de medicinska "konsensuskonferenser" som anordnats sedan 1981 har just dessa sjukdomar som huvudtema. Till de tillgängliga källorna hör bl a Bergh, Bratthall och Grönwall-Hessmark samt riks-försäkringsverkets ombuds-enhet.

När man skall tolka utvecklingen sådan den framgår av figuren är det väsentligt att påpeka att antalet ärenden som "inkommit för prövning", alltså efter den dåvarande samordningstiden på 90 dagar (recidiven tillkommer som en osäkerhetsfaktor) har ökat exponentiellt. Bifallsfrekvensen ökar från mindre än 5 procent i början av perioden till närmare 90 procent mot slutet. Detta gäller då bara prövning i första instans. Bifallen efter omprövning och besvär ligger ca 5 procentenheter högre.

Man kan också notera i figuren att den relativa skillnaden mellan

Figur 8.4 Muskuloskeletala sjukdomar



Källa: Hetzler-Eriksson, RFV:s balansrapporter

anmälda ärenden och ärenden inkomna för prövning varierar en del över tiden. Från ungefär 1984 har skillnaden gradvis ökat. Detta kan naturligtvis ha många olika förklaringar. Men en – ganska hotfull – är att den till stor del består av skador som senare kommer att dyka upp i prövningen som "recidiv". I så fall har socialförsäkringssystemet ytterligare en utestående "skuld" (förutom balansen av inkomna ej avgjorda ärenden) som inte identifieras i de officiella räkenskaperna. (I maj 1993 beslöt regeringen om en "stupstock"; endast skador anmäl-

da före 1993-06-30 skall behandlas enligt 1977 års lag. Därefter gäller ny lagstiftning med hårdare beviskrav.)

Utvecklingen i fyra faser

När man närmare analyserar utvecklingen under dessa mer än tio år kan man urskilja några distinkta faser i de rättsliga bedömningarna. I en första fas vill myndigheter och försäkringsdomstolar över huvud taget inte godta skadlig inverkan så snart det rörde sig om degenerativa förändringar. I en andra fas accepterar man i och för sig att skadlig inverkan kan ha förekommit men godtar inte att denna inverkan skall ha gjort sig gällande efter samordningstidens slut, dvs 90 dagar. I en tredje fas godtar man att den skadliga inverkan kan ha orsakat skada som består en viss begränsad tid efter samordningstidens utgång; t ex 6 eller 12 månader. I en fjärde fas godtar man sambandet så länge som det utlösta sjukdomstillståndet består. (Fritt efter Grönwall-Hessmark.)

Det kan knappast råda någon tvekan om att – tvärtemot statsmakternas förmodanden – denna utveckling hela tiden har förändrat ”politikens” innehåll på ett ganska dramatiskt sätt. I det följande skall vi försöka konkretisera denna utveckling.

Den första fasen som sträcker sig från 1977 till omkring 1981 är något diffus. Riksförsäkringsverket har ingen ordentlig statistik för denna period. Den huvudsakliga källan måste därför vara Hetzler-Eriksson och några rättsfallsgenomgångar av bl a Bratthall. Vid LAF:s i-kraftträdande var muskuloskeletala skador ett relativt okänt begrepp. Under den första fasen 1977–1980 anmäldes också ett relativt fåtal sådana skador. Det första året, då vi kan vara någorlunda säkra (1980/81), anmäldes mindre än 10 000. Ett relativt stort antal av dessa 80–90 procent fördes vidare till prövning men avslagen blev många (ca 90 procent). RFV konstaterar i sin rättslägesanalys (RFV anser 1987:2) bl a följande:

”I början av den nya lagens tillämpning lades stor vikt vid frågan om skadlig inverkan över huvud taget hade förelegat. Grunden för att avslå den försäkrades krav på ersättning var ofta att skadlighet i form av bl a tunga lyft och oergonomiska arbetsställningar inte förekommit i den försäkrades arbete.”

Situationen i denna första fas kan illustreras med ett rättsfall från FÖD (1026/79:4). Detta gällde ett 57-årigt affärsbiträde som ådragit sig nackbesvär, vilka hon hänförde till lyft (tillsammans med annan person) av ca 30 kg tunga fisklådor, sammanlagt omkring 1 000 kg på en dag. Försäkringskassan godtog orsakssammanhang, men ombudsenheten yrkade upphävande under påståendet att skadlig inverkan ej förelegat. Denna uppfattning delades av försäkringsrätten och av FÖD:s majoritet.

I en andra fas – som kan sträcka sig från ca 1980 till ca 1983 – godtog försäkringsöverdomstolen i allt högre grad att den försäkrade hade varit utsatt för skadlig inverkan men att effekten av denna borde ha avklingat efter sambandstiden. Anledningen till detta var bl a att domstolen mer konsekvent utgick från bedömning av den försäkrade i ”befintligt skick”. Tyngdpunkten kom att läggas vid sambandsbedömningen.

”Gemensamt för många av dessa ärenden var att FÖD:s medicinskt sakkunnige konstaterade, att arbete i vissa sammanhang väl kunde ge upphov till *smärtutlösning* eller en period av *försämring* av en i grunden icke arbetsbetingad sjukdom”, men att denna ofta fick anses vara av momentan eller kortvarig karaktär eller ”snävt begränsad i tid”. FÖD konstaterade i dessa mål att skadlig inverkan förelegat i form av ansträngande eller olämpliga arbetsställningar eller tunga lyft. I sambandsbedömningen ansågs dock betydligt starkare skäl tala mot samband åtminstone efter samordningstiden. Som skäl för dessa ställningstaganden åberopades den medicinska utredningen eller vad FÖD:s sakkunniga anförde i sitt utlåtande. FÖD godtog alltså i väsentligt högre grad än underinstanserna skadlig inverkan . . .” (RFV anser 1987:2)

Enligt arbetsskadeutredningen tog denna fas form under 1980 och 1981 då en rad avgöranden rörande symptomutlösningar av rygg- och ledbesvär kom från FÖD. Några rättsfall kan illustrera denna andra fas.

I försäkringsöverdomstolens dom (FÖD 80:13) har en verkstadsarbetare med degenerativa förändringar i halsryggen inte fått arbets-skadeersättning för nack- och armbesvär som uppkommit i samband med lyft av en cylinder under avsyningsarbete i uppgiven olämplig

arbetsställning. Vid skadetillfället höll hon på med avsyning med tvättning och smörjning av cylindrar. Hon hade en arbetsställning med framåtböjning av huvudet i lättare grad samt sidoförflyttningslyft i arbetsbänks höjd. Då hon lyfte en cylinder stack det till i nacken, varvid denna och höger arm domnade. Hon blev därefter sjukskriven för cervikal spondylos med rhizopati i tre omgångar med kortare mellanrum. Den medicinska utredningen gav emellertid enligt domen inte grund för annan slutsats än att hennes nack- och armbesvär väsentligen varit betingade av degenerativa förändringar i halsryggen som varit oberoende av hennes arbetsförhållanden. I den mån dessa hade försämrat hennes besvär ansågs vidare betydligt starkare skäl tala *mot* orsakssamband med de besvär för vilka hon varit sjukskriven efter samordningstidens slut.

Samma utgång blev det (FÖD 1981:15) för en försäkrad, född 1918, med degenerativa sjukdomsprocesser i rygg och axlar, vilken under många år utfört tungt kroppsarbete. Skadlig inverkan ansågs föreligga avseende viss försämring av grundsjukdomen, men betydligt starkare skäl ansågs tala *mot* än för orsakssamband med sjukdomsbesvär efter samordningstidens utgång. Även i detta mål förekom diagnosen cervikal spondylos men också viss artros och periartrit m m. Han hade haft vissa besvär även under tidigare år. Denna gång avlöstes en längre tids sjukpenning av förtidspension. I den försäkrades arbetsuppgifter hade ingått att blanda kemiska vätskor, som rymdes i fat om 200 l, och att flytta och vicka faten samt att bära säckar med en vikt av 50 kg. Av ett medicinskt sakkunnigutlåtande drog domstolen slutsatsen att den försäkrades arbetsförhållanden med sannolikhet kunna förorsaka viss försämring av hans grundsjukdom. Med hänsyn bl a till att den sakkunnige funnit det föga sannolikt att en sådan försämring blir långvarig och till att symptomen inte avklingat efter sjukskrivning utan fortsatt till förtidspensionering, fann domstolen emellertid att betydligt starkare skäl talade *mot* än för orsakssamband med sjukdomsbesvären efter samordningstidens utgång.

Beträffande skadlig inverkan efter samordningstidens slut menade Bratthall (1981):

”Med hänvisning till de nu refererade målen kan konstateras att FÖD i vart fall tills vidare har anvisat en väg ur det mycket svåra dilemma där tillämparen nu befinner sig i mål där skilda orsaker

kan vara grunden till uppkomsten av sjukdomsbesvär. Synsättet att i sådana mål acceptera att försämring av symptom respektive utlösning av sjukdomsbesvär kan uppkomma genom skadliga faktorer i arbetet synes numera vara allmänt omfattat. Det är klart att även nästa beslutsled innehåller svåra avvägningsproblem vad avser den tid som skall godtagas efter samordningstid men här blir det som eljest individuella bedömningar. FÖD har ännu icke några avgöranden av intresse i mål där det tvistats om hur lång denna tidsperiod bör vara.”

Under en tredje fas godkänner försäkringskassorna och domstolarna samband under en begränsad tid.

”I skadefallen kan de godkända orsakssambanden upphöra samtidigt med att de försäkrade tillfrisknar eller vara livslånga vid bestående sjukdomstillstånd eller begränsas till vissa tider av längre sjukdomstillstånd. De sist avsedda tidsbegränsningarna av orsakssamband var under tidigare år, exempelvis 1984 och 1985, ganska vanliga.” (Grönwall-Hessmark)

Riksförsäkringsverkets ombudsenhet:

”I ett tredje skede kom FÖD att godta samband viss tid efter samordningstidens utgång även för försämringsskadorna. Sambandstiden begränsades dock ofta till att avse hela, relativt korta, avslutade sjukperioder eller tidsbestämda perioder i övrigt, uttryckt i antal månader efter skadefallet.” (RFV anser 1987:2)

I FÖD 86:50 hade en byggnadsarbetare (född 1928) med degenerativa förändringar i ryggen under en följd av år utsatts för skadlig inverkan. Den ackumulerade skadeeffekten har av domstolen ansetts orsaka ett förlängt försämringstillstånd. Han hade under sitt yrkesliv bl a arbetat med armering, gjutning, ställningsarbeten och vibratorarbeten. Efter ett lyft med halkning hade han sjukskrivits för lumbago recidiv samt sedermera förtidspensionerats efter två år och åtta månader. Både läk arvård och sjukskrivningar hade förekommit tidigare under åren. Röntgen hade visat spondylos och disksänkning. Med stöd av ett omfattande sakkunnigutlåtande godkändes den ifrågava-

rande sjukskrivningen som arbetsskada även efter en ett år lång försämringsperiod som redan underinstanserna hade godkänt. Den sakkunnige nämnde även ett påskyndande av de degenerativa förändringarna.

En försäljningschef (född 1934), som vid långvarigt bilkörande hade fått intaga ensidiga arbetsställningar, har i FÖD 85:28 ansetts utsatt för skadlig inverkan. Ryggbesvär (lumbago-ischias) har också godkänts som arbetsskada. Han hade kört bortåt 6 000 mil per år under ca femton år. Hans sjukdom diagnosticerades även som s k L5-S1-syndrom, och en perifer neurogen skada diskuterades också av läkarna. Ett till synes tidsbegränsat orsakssamband godtogs i ca ett år och tio månader.

”Detta torde i så fall vara den första refererade domen med en slutgiltig tidsbegränsning av en arbetsskada i ett sjukdomsfall som varar längre.” (Grönwall-Hessmark)

Arbetsskadeutredningen (SOU 1985:54) framförde, att ”vid bedömningar som lett fram till tidsbegränsat samband har ibland åberopats omständigheter som kan uppfattas som motsägelsefulla om man jämför domarna i de enskilda fallen. Utredningen kan dock konstatera att praxis i denna typ av ärenden utvecklats i en för de försäkrade gynnsam riktning. Av tillgänglig statistik från försäkringskassorna synes denna praxisutveckling även ha slagit igenom i pensionsdelegationernas tillämpning.”

Denna tredje fas som omfattar ungefär perioden 1983–1985 i försäkringskassornas handläggning (man bör observera att de prejudicerande domarna slår igenom i hanteringen med en ganska betydande eftersläpning) karaktäriseras av, en trots allt, ganska måttlig ökning av prövade och bifallna ärenden.

I den fjärde fasen – ungefär 1985 och framåt verkar alla hämningar ha släppt. ”Under inflytande av nya medicinska bedömningar är tidsbegränsningar numera ganska ovanliga.” (Grönwall-Hessmark)

Men det finns även andra och tidigare prejudicerande domar som nu slår igenom i anmälningarna och i försäkringskassornas hantering av ärendena. En av dem är plenidomen i försäkringsöverdomstolen (FÖD 83:7) som innehåller flera viktiga ställningstaganden: En i grunden *icke arbetsbetingad* sjukdom godkändes som arbetsskada när

sjukdomen hade påskyndats av den skadliga inverkan i arbetet eller hade debuterat tidigare än annars *eller* hade förvärrats av arbetsförhållandena. I domen ingick också att flera sjukperioder hänförliga till en och samma skadliga inverkan skulle betraktas som ett skadefall (regeln om recidiv).

Det tog emellertid en viss tid innan detta rättsfall – som i olika avseenden avvek från dittillsvarande praxis – slog igenom i hanteringen. En möjlig förklaring till detta uttrycks i en försiktig kritik från RFV:s ombudsenhet:

”I de flesta domar har det inte angetts vilka omständigheter som varit avgörande för utgången i det enskilda målet eller hur domstolen vägt betydelsen av de olika omständigheterna mot varandra. En tolkning måste därför göras utifrån de fakta som FÖD redovisar i domen. En sådan tolkning kan bli missvisande eftersom det inte framgår vilken vikt FÖD har lagt vid de olika omständigheter och fakta som redovisas.” (RFV anser 1987:2)

Inledningen av denna fjärde fas förstärks sedan av riksförsäkringsverket. Carl Heman Bergh kommenterar i *Lag & Avtal* (10/1986):

”I slutet av 1984 började man från medicinskt håll – det var främst riksförsäkringsverkets medicinskt sakkunniga – att hos försäkringsöverdomstolen föra fram tanken att inte sätta någon tidsgräns alls för sambandet mellan en skada och arbetet, även i sådana fall då den försäkrade hade ryggförändringar som inte berodde på arbetet. Därmed inleddes en snabb och fortsatt praxisutveckling i liberaliserande riktning. Detta skedde mot bakgrund av arbetsskadeförsäkringens gynnsamma bevisregel, som säger att man skall utgå ifrån att skadan orsakats av arbetet om inte betydligt starkare skäl talar emot.”

Bergh fortsätter vidare:

”Riksförsäkringsverkets medicinskt sakkunniga har motiverat varför man inte kan sätta någon tidsgräns i vissa fall på ungefär följande sätt: Åldersförändringar i ryggraden kan finnas utan att ge några symptom. Dessutom kan man få ryggbesvär även om ledföränd-

ringar inte finns. Ledförändringarnas betydelse tonas alltså ned (dvs sådana som kan ses på röntgenplåtar; vår anm). Samtidigt framhålls att belastning lätt kan utlösa besvär i en åldersförändrad led.”

Bergh konstaterar också – i en genomgång av alla ryggbesvärsmål FÖD dömt i under hösten 1986 – att av sammanlagt 39 stycken så har domstolen beslutat att i 33 fall inte sätta någon gräns för hur länge besvären skall anses hänförliga till arbetsskada. Grönwall-Hessmark konstaterar att under inflytande av nya medicinska bedömningar är tidsbegränsningar numera ganska ovanliga.

Fri bedömning av arbetsskada

Jämfört med den kasuistiska preciseringen i YFL infördes genom LAF alltså en fri bedömning av arbetsskada. Detta innebar åtminstone för de tillkommande skadegrupperna, bl a de muskuloskeletala (och de psykiska/psykosomatiska), att två olika bedömningskriterier – de medicinska och de försäkringsmässiga – måste jämkas samman. I förarbetena gjordes klart att konflikter mellan dessa två bedömningsgrunder inte kunde uteslutas. I sådana fall skulle de försäkringsmässiga kriterierna vara utslagsgivande. FK skulle emellertid ta hänsyn till den medicinska sakkunskapen. Det förutsattes emellertid att den medicinska expertis som yttrade sig i ett skadeärende skulle vara väl insatt i (försäkrings-)reglerna och formulera sina utlåtanden med beaktande av reglernas innehåll. Med en kanske medvetet tillspetsad formulering anser sig Hetzler-Eriksson (1984) kunna dra ”vissa entydiga slutsatser från förarbetena; bevisregeln kräver ingen medicinskt vetenskaplig dokumentation för ett orsakssamband och det finns misstankar om att läkarna tenderar att bedöma sambandsfrågor strängare än bevisregeln motiverar.”

Vad som åtminstone framstår som ganska klart är att lagstiftaren förutsatte villkorlig harmoni mellan två olika synsätt eller paradigmer som egentligen är så essentiellt olika. Båda skall hanteras av människor i sociala sammanhang. Det finns anledning att tro att den ”statiska” harmoni som är lagstiftarens intention också är en illusion.

Schematiskt kan man beskriva det rättsliga sättet att resonera som dialektiskt och deduktivt. Subsumtionen av rättsfakta under en rättsregel skall a priori leda fram till ett entydigt resultat; arbetsskada föreligger respektive föreligger inte. Mot detta kan man då ställa – lika schematiskt uttryckt – det medicinskt-vetenskapliga synsättet där ställningstagandena ytterst grundas på forskningsresultat och empiriska erfarenheter ("vetenskap och beprövad erfarenhet"). Ställningstagandet blir med nödvändighet av en annan karaktär; det handlar – i fall där inte entydiga laboratorieresultat, röntgenbilder eller obduktionsresultat ger klara resultat – om hypoteser, sannolikhetsbedömningar etc. Det förefaller ganska uppenbart att när två så väsensskilda synsätt på lagstiftningen tvingas att leva i harmoni så måste det ske anpassningar vars innebörd och konsekvenser är svåra att förutse. Problemet har principiell karaktär för hela arbetsskadeförsäkringens tillämpningsområde men blir kanske mest tydligt och är i varje fall bäst dokumenterat just när det gäller vad RFV kallar muskuloskeletala sjukdomar.

De inbyggda motsättningarna vållade också – åtminstone inledningsvis – en hel del diskussion inom läkarkåren. Problemen med medicinska utlåtanden i arbetsskadeärenden utgjorde stående inslag i läkarstämmorna 1978–1980 och det pågick en närmast följetongsliknande diskussion i Läkartidningen under samma tid (delvis refererad i Hetzler-Eriksson 1984). Essensen i diskussionen är uppenbart att läkarna eller den medicinska sakkunskapen är villig att konstatera om skada föreligger men i många fall inte anser sig med någon grad av säkerhet kunna ge sig in på en diskussion om sambandet med arbetet. Motsättningarna bringades till sin spets genom att försäkringskassorna använder sig av ett formulär ("Läkarutlåtande vid arbetsskada") som framtvingade kategoriska ställningstaganden som läkarna tvekade inför. Detta är också uppenbart i de empiriska undersökningar som Hetzler-Eriksson gjorde för två perioder: 1977/78 respektive 1981. I arbetssjukdomsärenden av typen Rygg- och ledbesvär diskuterades sambandsfrågan över huvud taget inte i förstahandsläkarens utlåtande i 49,9 procent (n=703) respektive 62,0 procent (n=3.643) av fallen. De dåvarande pensionsdelegationerna var också påfallande tendentiösa i hur man tog hänsyn till läkarutlåtandena. Om utlåtandet var till patientens nackdel (samband förelåg inte eller troligen inte) var man mera beredd att acceptera detta men om utlåtandet var

positivt för patienten (samband föreligger eller föreligger troligen) var pensionsdelegationerna påfallande mera benägna att bortse från dem.

Hetzler-Erikssons resultat väckte betydande uppmärksamhet vilket kan vara en del av förklaringen till förändrade beteenden både hos läkarna och i försäkringskassorna. År 1985 konstaterade således arbetsskadeutredningen (SOU 1985:54) att "uppfattningen hos de medicinskt sakkunniga som hörts i målen ofta har stor betydelse för hur målen slutligen kommer att avgöras". Detta får ytterligare tyngd genom en dom i försäkringsöverdomstolen (FÖD 85:24) där domstolen behandlade ett fall där det fanns oenighet bland de medicinska sakkunnigutlåtandena. Grönwall-Hessmark kommenterar målet:

"Försäkringsöverdomstolen har i en situation där förekomsten av skadlig inverkan har konstaterats men där medicinskt sakkunniga har olika uppfattningar i sambandsfrågan uttalat att avgörandet i regel bör utfalla till den försäkrades förmån."

Trots att de medicinska expertutlåtandena i praktiken fått betydelse vidhåller emellertid försäkringsöverdomstolen att det är fråga om försäkringsmässiga ställningstaganden både när det gäller skadlig inverkan och samband. Detta kan då leda till den lätt bisarra situationen att en energisk patient kan gå från läkare till läkare tills han finner en som tycker sig kunna anse att både skadlig inverkan och samband föreligger eller åtminstone inte kan uteslutas. Givet den medicinska vetenskapens ofullkomlighet är detta bara en tidsfråga. Försäkringskassan är då enligt försäkringsöverdomstolen skyldig att utgå från detta enda utlåtande även om tio skulle tala däremot.

Utvecklingen av anmälningarna, prövningarna och bifallen till de muskuloskeletala skadefallen kan i dess olika faser väl låta sig illustreras i ett yttrande av RFVs ombudsenhet:

"Frågan är om utvecklingen nu nått dithän att arbetsutlösta hals- och ländryggsbesvär under alla förhållanden godtas som arbetsbetingade och som ett enda skadefall så länge sjukskrivningen för sådana ryggssymptom varar." (RFV anser 1987:2)

Det vill säga "allt" kan godtas som arbetsskada!

Exakt fel?

Det har framgått att arbetsskadeförsäkringen blivit ett närmast totalt misslyckande i förhållande till intentionerna 1976. Detta gäller naturligtvis i första hand den oförutsedda och närmast helt okontrollerade kostnadsutvecklingen. Men det gäller i hög grad också sambandet med arbetsmiljö och arbetsskadeprevention och ambitionerna om de arbetsskadades rehabilitering. Paradoxalt nog tycks detta misslyckande bero på att systemet fungerat med så stor precision och genomslagskraft.

I programmets konstruktion ingick att FÖD skulle tolka och ge innehåll åt bestämmelsen (LAF 2 kap 1§) om vad som skall anses som arbetsskada och därför ge högre kompensation. Genom en successiv liberalisering utvidgades tolkningen till att omfatta en allt större krets; långt större än vad man ursprungligen avsett. Förutom att detta ledde till en explosionsartad ökning av utbetalda ersättningar, medförde liberaliseringen att orsakssambanden blev oklara på många områden. Följaktligen gick det heller inte att se samband mellan skada och eventuella orsaker i arbetsmiljön. Ersättningsnivåerna kom att ligga så högt i många sjukdomsgrupper att den enskildes ekonomiska incitament för rehabilitering minskades eller försvann.

Two förhållanden – utom själva utformningen av LAF – förefaller att ha bestämt detta. Det ena är FÖD:s arbetssätt och de referensramar som har präglat dess arbete. Det andra är RFV:s organisation och arbetsformer och dess (själv-)upplevda roll i politikens verkställighet.

FÖD arbetar som prejudikatsdomstol med samtliga delar av socialförsäkringssystemet. Huvuddelen av detta område regleras genom mycket preciserad lagstiftning, där konventionellt rättsliga, normrationella bedömningar dominerar. Arbetsskadeförsäkringen avviker från detta genom att nödvändigöra värderationella resonemang som egentligen är främmande för domstolen. Man kan också uttrycka det som så att medan ställningstaganden till "värdefördelningen" tillförsäkras det politiska systemet vad gäller huvuddelen av socialförsäkringarna, så tvingas FÖD till sådana ställningstaganden inom arbetsskadeförsäkringen. Det är inte helt säkert att domstolen i detta perspektiv riktigt har förstått – eller kunnat förstå – skillnaden eller insett konsekvensen av sina beslut i dessa avseenden. Det är heller inte

säkert att man alltid avsett besluten – som ofta formulerats in causu – som lika prejudicerande eller styrande som de senare uppfattats av RFV. Att så få ”strategiska” beslut fattats in plenum kan tyda på detta.

Framförallt kan detta gälla de många muskuloskeletala skadorna där sambanden med arbetsförhållandena ofta är mycket oklara. Utvecklingen av FÖD:s bedömningar på detta område är sådan att den måste betraktas som aktivt pådrivande. Domstolen förefaller här ha iklätt sig en entreprenörsroll för vilken den knappast haft mandat och heller ingen saklig kompetens.

Huvuddelen av RVF:s och försäkringskassornas verksamhet avser också andra delar av socialförsäkringarna än arbetsskadeförsäringen. Hela organisationskulturen präglas naturligtvis av detta. Det system man utvecklat för att ta hand om prejudicerande domstolsutslag och omvandla dem till administrativa anvisningar och faktiskt handlande i försäkringskassorna, fungerar med stor precision och med utomordentlig genomslagskraft. Systemet för omprövning ger en snabb garanti för att eventuella avvikelser snabbt rättas till och den formella rättssäkerheten är antagligen mycket hög. Detta är naturligtvis utomordentligt när det gäller andra socialförsäkringar men har också inneburit att de expansiva domarna inom arbetsskadeförsäringen fått ett så snabbt och fullständigt genomslag. Omprövningsinstitutets garantier för formell rättssäkerhet har däremot blivit dysfunktionella när det gäller den materiella prövning som borde ha funnits vad gäller arbetsskadorna.

Kostnaderna för arbetsskadorna tilldrog sig nästan omedelbart efter regeringsskiftet 1991 betydande uppmärksamhet. Först förlängdes samordningstiden med den allmänna sjukförsäkringen från 90 till 180 dagar 1992. Sedan skärptes bevisregeln 1993. Nu föreligger förslag om en total beloppsmässig samordning med sjukförsäkringen. Om detta senare genomförs – säkert inte utan politisk strid – har man helt givit upp tanken på att annat än formellt särbehandla arbetsskadorna i de allmänna försäkringarna. Detta får då möjligen konsekvenser också för det preventiva arbetsmiljöarbetet. Det kvarstår också möjligheten för den skadade att genom civilrättsliga processer yrka skadestånd. I diskussionen har företrädare för fackföreningsrörelsen pekat på sådana konsekvenser.

9. Socialtjänstlagen

Från rättspolitiska och tekniska utgångspunkter är LAF relativt okomplicerad. Detta är knappast fallet när det gäller socialtjänstlagen (SoL). Medan själva lagstiftningsprocessen vad gällde LAF i huvudsak och ända fram till departementsbehandlingen uppfattades som rent teknisk och ägde rum i "det fördolda" skedde den process som ledde fram till SoL under intensiv offentlig debatt med starka ideologiska inslag. Professionella grupper, klientorganisationer och olika folkrörelser var starkt engagerade. Såväl LAF som SoL kom i realiteten att innebära radikala systemskiften i förhållande till tidigare program, men detta observerades knappast alls när det gällde LAF och överdrevs möjligen kraftigt i debatten kring SoL.

Socialtjänstlagen är vidare till skillnad från LAF, medvetet konstruerad och öppet varudeklarerad som en "målinriktad ramlag". I själva verket fick den avsedda ramlagskaraktären en överordnad, närmast doktrinär, dignitet i lagstiftningsarbetet, som t ex när departementschefen med hänvisning till den avsedda ramlagskonstruktionen inte ville ha speciella bestämmelser för missbrukarvård eller ens ange riktlinjer för socialbidragsnormer.

Själva ramlagskonstruktionen innebär i detta fall en långtgående delegering till kommunerna. Detta ansågs möjligt och lämpligt därför att man föreställde sig att kommunerna lojalt skulle ställa upp på de värderingar som uttrycks i lagen och dess förarbeten och att dessutom socialnämnderna och socialförvaltningarna besatt en professionell kompetens och lokalkännedom som gjorde att en detaljreglering framstod som onödig och kanske ineffektiv.

Delegationen till kommunerna är emellertid inte bara en delegering av verkställighetsansvaret. Det är också i långa stycken en delegering av det politiska ansvaret från riksdagen till en annan demo-

kratisk nivå i det konstitutionella systemet. Bortsett från de närmast formella möjligheterna att anföra kommunalbesvär är medborgarna därigenom utlämnade åt de kommunalpolitiska processerna och det kommunalpolitiska ansvarsutkrävandet. Detta kommer självklart att fungera mycket olika på de heterogena områden som regleras av SoL.

Till en del var man vid lagstiftningen medveten om de problem som ramlagskonstruktionen då kunde leda till för vissa typer av ärenden med hänsyn till formell rättssäkerhet, materiell rättstrygghet, likabehandling etc. Försiktighet i dessa hänseenden ledde till att man i lagen införde vissa möjligheter till förvaltningsbesvär, framförallt vad avsåg ”rätten till bistånd” (6§). Samtidigt innebar uttrycket ”målinriktad” att statsmakterna förbehöll sig rätten att ange grundläggande värderingar och principer för verksamhetsinriktningen. Dessa principer är allmänt uttryckta i lagens första paragraf: demokrati, solidaritet, ekonomisk och social trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor, verksamheten skall bygga på respekt för människors självbestämmanderätt och integritet osv. Det är uppenbart att i dessa ambitioner i SoL ligger ett frö till friktioner. Kommer den formella rättssäkerheten att uppfyllas utan bestämda handlingsregler? Kommer rimliga krav på rättstrygghet att tillgodoses genom en så löst formulerad lag? Kommer statsmakternas intentioner att förverkligas med tillräcklig precision och kontroll?

SoL är kanske det första riktigt medvetna försöket att organisera en stor samhällsverksamhet i ramlagsform. Statsmakterna var också redan från början medvetna om problemen och bestämde sig för att noggrant följa utfallet. Redan innan lagen trädde i kraft tillsattes socialberedningen med uppgift att följa utvecklingen. Beredningen avgav en rad betänkanden varav det mest principiellt inriktade och kanske mest betydelsefulla är ”Aktuella socialtjänstfrågor” (SoU 1986:19). Annars koncentrerade sig beredningen mest kring gränsområdena mellan SoL och de olika lagarna om tvångsvård. Vidare studerade såväl socialdepartementet (Ds S 1987:2) som finansdepartementet (Ds Fi 1986:16) särskilt socialbidragen och deras kraftiga ökning efter det att SoL trätt i kraft. I januari 1988 gav regeringen socialstyrelsen i uppdrag att göra en total undersökning av hela socialtjänsten. När denna undersökning – det s k REBUS-projektet – som redovisades i en lång rad rapporter var klar, ansåg riksdagens socialutskott det lämpligt att man gjorde en mera fullständig utvärdering genom en

parlamentarisk kommitté (1990/91:SoU 6). Efter riksdagsbeslut i samma riktning tillsatte regeringen en sådan utredning, "Socialtjänst-kommittén" (dir 1991:50).

En kort historik

Socialtjänstlagen kan som konstruktion knappast förstås annat än mot bakgrunden av en lång socialpolitisk utveckling och under senare tid kraftigt ändrade synsätt och strukturella förändringar i samhället. Socialvården hade således ända fram till 30-talets slut en närmast medeltida framtoning med starkt auktoritära, patriarkaliska och i vid mening odemokratiska inslag. Mot slutet av 1930-talet inleddes ett socialpolitiskt utredningsarbete som syftade till att ersätta detta välgörenhets- och fattigvårdssystem med något som kunde återspegla det nya industrisamhällets behov och värderingar. Med viss avmattning under själva krigstiden bedrevs arbetet målmedvetet och energiskt, vilket resulterade i lag om nykterhetsvård (1954:579), socialhjälpslag (1956:2) och en ny barnavårdslag (1960:7). Dessa tre detaljreglerande lagar bildade kärnan i systemet och förvaltades av tre obligatoriska och specialreglerade kommunala nämnder. De kompletterades så småningom med lag om förskoleverksamhet (1973:1205), senare omarbetad till lag om barnomsorg (1976:381).

Trots vissa ambitioner var det ofrånkomligt att många av de auktoritära värderingarna från tidigare skulle dröja sig kvar i 50-talets socialvårdslagar. Även om de var vidsynta för sin tid innehöll de ändå starka inslag av nedvärdering av klienterna, tvång och förmynderi.

Man förfogade också inledningsvis över mycket begränsade resurser. Med start främst i barnomsorgen och med en fortsättning i en starkt utbyggd äldreomsorg ändrades detta. Socialvårdens komplementära roll i förhållande till socialförsäkringarna fick i viss mån träda tillbaka för en mera strukturerande roll (Holmberg 1985). Under 1960-talet förändrades också delvis synen på socialvårdens lämpliga organisation. I första hand ifrågasattes ändamålsenligheten i socialvårdens uppdelning på tre separata vårdlagar och tre separata organisationer när vårdbehoven ofta var sammansatta.

Detta aktualiserade då i sig en översyn. Socialutredningen tillsattes

för ändamålet i december 1967. Dess viktigaste uppgift var, enligt de ursprungliga direktiven, just att sammanföra de tre socialvårdslagarna till en och möjliggöra en enhetlig socialnämnd i kommunerna. Men i direktiven ingick också att man skulle försöka anpassa lagstiftningen till samhällsutvecklingen och till utvecklingen av metoder och resurser för vård och behandling. Det var den delen av direktiven som öppnade för en ideologisk diskussion och som ledde till förslag om ett systemskifte.

Även om det i första hand var barn- och äldreomsorgens växande betydelse och insikten av nackdelarna med en splittrad organisation och lagstiftning, som var skälet till översynen, så fanns det också andra faktorer av såväl organisationspolitisk som vårdideologisk karaktär. Så småningom skulle dessa komma att spela en huvudroll i socialutredningens överväganden och förslag.

En förvaltningspolitisk faktor av betydelse var också strävan att minska detaljregleringen av kommunernas verksamheter i allmänhet och inom socialvården i synnerhet. Liksom det under 50-talet fanns ett samband mellan socialvårdens reformering och 1952 års kommunindelningsreform och socialvårdens (i synnerhet åldringsvårdens) organisation, fanns det ett sådant samband mellan den senaste kommunindelningsreformen och organiseringen av den nya socialtjänsten. Om man så vill var det en del av det politiska pris som statsmakterna fick betala för den kommunala storleksrationaliseringen, en ökad delegering och kommunal frihet i socialtjänstens organisering och verksamhet. Redan i direktiven förklarade man sig beredd att avstå från en del krav på formell rättssäkerhet och jämlikhet. En sådan rättssäkerhet innebär ju bl a att rättigheten skall vara lagbestämd till sitt innehåll, förutsägbar i förhållande till relevanta rättsfakta och utkrävbar (Holmberg 1985). Det skall dessutom finnas en oberoende (rätts)instans för kontroll, tillsyn och besvär. I stället för detta lade man in en tanke om "materiell" rättvisa (Bang, Hetzler) inordnad i ett kommunalekonomiskt sammanhang och med kontrollen väsentligen utövad genom de kommunalpolitiska processerna. Utredningens och senare statsmakternas lösning på problemet blev den extrema ramlagskonstruktionen.

Men det hade också i professionella kretsar och i en del folkrörelser, bl a stora delar av fackföreningsrörelsen vuxit fram en ny, väsensskild syn på de värderingar som man ansåg borde känneteckna social-

vården. Framförallt vände man sig mot den förmyndaraktiga nedlåtande och nedsättande ton som man ansåg sig urskilja i de existerande sociallagarna. Särskilt tydligt blev detta i de inslag av tvångsvård som fanns i såväl barnavårds- som nykterhetsvårdslagstiftningen. I förlängningen av resonemanget låg då också en förändrad syn på arbetsfördelningen mellan socialvården och socialförsäkringarna.

Redan kort efter det att socialutredningen tillsatts kanaliserades dessa opinioner till "samarbetskommittén för socialvårdens målfrågor", med väsentligen socialarbetarnas professionella organisationer och flera folkrörelser som medlemmar. Kommittén kom att utgöra en slags skuggutredning som genom opinionsbildning och på andra sätt fick ett avgörande inflytande på den fortsatta utvecklingen. Ganska snart utsågs samarbetskommitténs ordförande och två av dess ledande medlemmar till experter i utredningen. Dessa fick då representera praktiska erfarenheter av socialt arbete och vetenskapliga resultat inom social forskning i den annars av jurister dominerade expertgruppen.

Att de ursprungliga intentionerna var att utredningen i första hand skulle syssla med en teknisk samordning av lagstiftningen framgår ganska tydligt av dess sammansättning. Men också av att man med stor snabbhet behandlade "Lagstiftning om sociala nämnder i kommunerna" (Ds S 1969:11). I förslaget skisserades formella möjligheter för kommunerna att samordna hela det politiska ansvaret för socialvårdens olika grenar under en enda nämnd (social centralnämnd) med möjligheter till delegation till två eller flera geografiskt avgränsade distriktnämnder. Förslaget antogs av riksdagen som "Lag om socialnämnd m m" (1970:296). Lagen gavs en fakultativ utformning, men den gav kommunerna möjlighet att integrera hanteringen av de olika sociala vårdlagarna på politisk nivå och naturligtvis på förvaltningsnivå, så att t ex en missbrukarfamilj med knapp ekonomi och problembarn kunde hanteras i en samordnad process. Man påpekade också att helhetssynen ställde krav på förvaltningsorganisationen som borde byggas upp så att man även på tjänstemannaplanet fick ett sammanhållet ansvar i enlighet med helhetssynen. Med den långtgående delegeringen av bl a organisationsfrågorna som var en av huvudtankarna kunde detta emellertid inte följas upp i några konstituerande lagregler eller andra förordningar.

Under trycket av de professionella debatterna och den allmänna

opinionen valde utredningen att först utarbeta ett slags tentativt principbetänkande "Socialvården – Mål och Medel" (SOU 1974:39). Med utredningens egna ord: "Betänkandet blev föremål för en remissbehandling som i omfattning och intensitet torde ha få motsvarigheter inom det socialpolitiska reformarbetet".

Betänkandet mottogs övervägande positivt av de mera betydelsefulla remissinstanserna. Den mest kontroversiella frågan, och den som vållade mest debatt, var om det överhuvudtaget fick finnas några inslag av tvångsåtgärder i den framtida lagen.

Så småningom presenterade socialutredningen sitt slutbetänkande "Socialtjänst och socialförsäkringstillägg" (SOU 1977:40). I detta följde man i lagstiftningstermer, med ett väsentligt tillägg, nära det tidigare principförslaget. Det nya momentet var det s k socialförsäkringstillägget (Soft). Detta skulle anknytas till socialförsäkringssystemet snarare än till socialtjänsten. Det skulle administreras av försäkringskassorna och garantera en slags ekonomisk grundtrygghet (EGT) i fall där inkomstförmågan inte räckte till för försörjningen. Eftersom staten via budgetmedel eller socialförsäkringsavgifterna skulle stå för kostnaderna och det hela administreras i anslutning till socialförsäkringarna skulle det motverka en del av de risker för bristande jämlikhet som i övrigt låg inbyggda i ramlagskonstruktionen och den stora kommunala friheten att själv utforma t ex socialbidragsnormer. Det skulle också befria socialarbetarna från förmodat rutinbetonade ekonomiska bidragsärenden till förmån för mera krävande vård- och behandlingsinsatser. Förslaget konkretiserades sedermera av en särskild samrådsgrupp (Ds S 1980:1) men skulle inte komma att realiseras på det tänkta sättet.

Men undantag för Soft-idén lade regeringen 1979 fram en proposition (1979/80:1) med förslag till socialtjänstlag som i allt väsentligt följde utredningens idéer. Riksdagen gjorde heller knappast några ändringar utan antog socialtjänstlagen (SoL) som lag 1980:620. Den har senare undergått en del förändringar. Vi skall senare återkomma till några av dessa. Lagen trädde i kraft nyåret 1982.

Med den ideologi som präglade arbetet med socialtjänstlagen var det nödvändigt att rensa bort alla inslag av tvång och förmynderi som fanns i de gamla socialhjälp-, nykterhetsvårds- och barnavårdslagarna. Samtidigt kvarstod rent praktiskt och krasst behovet av tvångsåtgärder i vissa fall. I anslutning till SoL konstruerades därför några

”tvångslagar” vars hantering gjordes till föremål för en striktare rättslig kontroll med länsrätten som första instans. Dessa var då i första hand lag om vård av unga i vissa fall (LVU 1980:621, senast omtryckt 1990:52) som ersatte tidigare regler i barnavårdslagen och lag om vård av missbrukare i vissa fall (LVM 1981:1243, senast omtryckt 1988:870). Eventuellt kan man också i vissa fall föra en del av lag om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall (LSPV 1966:293) och smittskyddslagen (1968:231) hit även om de egentligen hör till hälso- och sjukvårdssystemen. Både LVU och LVM fick en delvis ny roll genom socialtjänstlagen, men också på grund av andra samhällsförändringar (narkotikamissbruk, HIV etc), och det är tämligen uppenbart att kontaktytorna till och överlappningarna med SoL är stora. Dessa utgör uppenbart tillsammans ”stålnäven bakom socialtjänstens silkesvante”. I den aspekten är socialtjänstreformen närmast kosmetisk till sin natur.

Lagens struktur

SoL är en ganska omfattande lag med sammanlagt 78 paragrafer inordnade under åtta rubriker. Den till SoL knutna socialtjänstförordningen (SoF) kompletterar med ytterligare femtio. Till detta kommer som nämnts LVU och LVM m fl, som visserligen hanteras i delvis annan ordning, men med socialnämnden och socialförvaltningen som aktiva aktörer. Det är emellertid inte helt enkelt att reda ut sambanden mellan de olika bestämmelserna, särskilt som många ärenden kan eller skall hanteras antingen med utgångspunkt i någon av de olika handlingsreglerna ensamt eller i kombination med biståndsparagrafen (6§).

Det finns flera olika typer av bestämmelser i SoL. Olika klassificeringar är tänkbara. En som möjligen är användbar eller belysande är en uppdelning i

- målregler, som talar om de grundläggande värderingarna och politikens syfte och mening
- handlingsregler, som i materiella termer talar om vad som skall göras

- konstituerande regler, som talar om vem som har ansvar och skall verkställa åtgärderna. Bland dessa ingår också bestämmelser om tillsyn och besvär
- processuella regler, som talar om hur handläggningen skall gå till.

Denna kategoriindelning är inte originell utan är en något modifierad version av en indelning som föreslagits av Åström (1988).

Målbeskrivningar

Det är inte alldeles enkelt att dra en rågång mellan de generella mål-angivelserna och de i handlingsreglerna inbakade målpreciseringarna för speciella grupper eller verksamheter. Vi har ändå bedömt det fruktbart i detta sammanhang.

De rena målreglerna (1, 5–10§§) anknyter till regeringsformen 1 kap 2§ 2 st och har samma karaktär av ”kollektiva” snarare än ”individuella” (mål eller) rättigheter. Det finns ett undantag från detta i 6§ 1 st, som vi skall återkomma till. De kan alltså med detta undantag inte åberopas av enskild t ex i en tvist med kommunen.

Den inledande portalparagrafen är kanske alltför allmänt hållen för att egentligen ha någon praktisk betydelse. Det är emellertid klart att den fyller en slags symbolisk funktion som en bekräftelse på den politiska enigheten i och utanför riksdagen. Det finns också i lagen en markering i förhållande till socialutredningens förslag i det, att man i propositionen lade till uttrycket ”under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation”. Med ”andra” torde i allmänhet avses familjerättsliga försörjningsrelationer.

Sedan propositionen har regeringarna skiftat utan att portalparagrafen ändrats. Detta kan naturligtvis bero på likgiltighet eller låg prioritet i en överbelastad regeringsapparat. Men man skall kanske inte utan vidare utesluta att den nämnda symbolbetydelsen i någon mening – ungefär som när det gäller neutralitetspolitiken – lyfter de grundläggande värderingarna över de partipolitiska konflikterna. Man kan förvänta sig att portalparagrafen och de andra renodlade målbestämningarna kommer att ligga fast för lång tid och vara oberoende av eventuella regeringsskiften. (Däremot är det möjligt, eller till och med sannolikt att olika delar av de materiella handlingsmålen inom t ex barnomsorg eller äldreomsorg kommer att ändras vid rege-

ringsskiften; detta är då ett av skälen varför vi här till skillnad från Åström har velat hålla isär de rena målbestämningarna från de mera operativt inriktade "handlingsreglema".)

De övriga målreglema insorterade under rubriken "Socialtjänstens innehåll", utgör en slags preciserade eller konkretiserade härledning- ar ur portalparagrafen och skall ses som föga förpliktigande direktiv till socialnämnderna och -förvaltningarna. Den enda bestämmelse som får en konkret förvaltningsrättslig betydelse är "biståndspara- grafen" (6§). Det är praktiskt taget det enda ställe i SoL där uttrycket "rätt" i betydelsen av den enskildes rättighet kommer till användning. Det är praktiskt taget också den enda bestämmelse enligt vilken den enskilde kan anföra förvaltningsbesvär över socialnämndens beslut.

Socialutredningen och propositionen har en faiblesse för att dela eller sortera de målbeskrivningar som anges i 5–10§§ i tre nivåer:

- *strukturella åtgärder*, dvs sådana som är inriktade mot samhälleliga förhållanden som leder (förmodas leda) till sociala problem. Denna nivå behandlas delvis i 5§ men framförallt i 7§. Här talas om social- nämndens deltagande i samhällsplanering, utformning av nya bo- stadsområden och sanering av gamla, utformningen av offentliga lokaler osv. Vidare "Socialnämnden skall i sin verksamhet främja den enskildes *rätt* till arbete, bostad och utbildning" (vår kurs). Det kan för det första noteras att socialnämnden inte har några legala resurser – och knappast heller några andra – att leva upp till denna ambition. Samhälls- och bebyggelseplanering hanteras av bygg- nadsnämnderna enligt plan- och byggnadslagen i en helt annan po- litisk och administrativ ordning, man har heller knappast något in- flytande över bostadsförsörjning eller ens bostadsförmedlingen. Arbetsförmedling är överhuvudtaget ingen kommunal uppgift. Den enda utbildningsgren som man skulle kunna tänkas påverka är den kommunala vuxenutbildningen och indirekt kanske den folk- rörelsedrivna "fritidsutbildningen". För det andra bör det påpekas att "rätt" i sammanhanget har just den tidigare betydelsen av kol- lektiv rättighet; den kan inte göras gällande av den enskilde.
- *generella åtgärder*, dvs sådana som riktar sig till hela befolkningen eller breda grupper. Häri inkluderas bl a probleminventeringar av olika slag och uppsökande verksamhet. Sådana åtgärder nämns

också i 5§ men utvecklas annars främst i 8§. Socialnämnden skall, när det är lämpligt i samverkan med "andra samhällsorgan och organisationer och andra föreningar" erbjuda hjälp åt grupper och enskilda. Inte heller vad gäller de generella åtgärderna är socialnämndens förutsättningar att nå framgång särskilt lysande. Uppsökande verksamhet och probleminventeringar står också i ett visst motsatsförhållande till de i olika sammanhang hävdade värderingarna av integritet. Fältverksamhet av typen särskilda prostitutions- eller ungdomsgrupper förekommer, men hör knappast till de som prioriteras av socialnämnderna. Även när det gäller så pass "generella" åtgärder, som de rörande barn och äldre, har individuella åtgärder och t ex förturer kommit att spela en mycket större roll än man ursprungligen förväntade sig.

- *individuella åtgärder* är de, som alldeles oberoende av lagstiftarens intentioner i praktiken helt kommit att dominera socialtjänsten. De nämns i 5§ och också i 6 och 10§§. Av dessa är det då biståndsparagrafen som är den avgörande. Inte bara därför att det är enligt denna som den enskilde kan hävda sin rätt till socialbidrag, utan också genom att den enskilde kan hävda sin rätt till andra former av bistånd som barnomsorg, färdtjänst, psykoterapi etc och därför, att den praktiskt taget är den enda grunden för förvaltningsbesvär i SoL. Vi skall senare återkomma till de problem som aktualiseras i anslutning till beslut om bistånd enligt 6§ men det är framför allt här som lagstiftarens övertro på kompetensen och den goda viljan inom kommunernas socialtjänst blir kritisk.

Svårigheterna att överhuvudtaget nå resultat när det gäller strukturella och generella åtgärder kan antas sammanhånga dels med bristen på legala och administrativa instrument men i väsentlig utsträckning också med socialadministrationens traditioner, kompetens och inte minst ekonomiska och personella resurser. Det råder knappast någon tvekan om att det finns mycket lite kompetens för dessa typer av åtgärder och mycket små resurser. Socialstyrelsens undersökningar visar också att de strukturinriktade och generellt förebyggande och uppsökande insatserna inom socialtjänsten dels har prioriterats lågt och dels haft litet genomslag. Att så skulle bli fallet borde rimligen ha stått klart för både statsmakterna och socialstyrelsen redan vid tiden

för lagförslaget. Man kan därför väl föreställa sig att dessa resonemang närmast utgör symboliska alibin avsedda att ge intryck av en socialtjänst mycket mera offensiv än vad som man realistiskt kunnat förvänta sig.

Handlingsregler

Handlingsreglerna i SoL är i huvudsak målgruppsrelaterade. Undantaget är 6§ 1 st som tvärtom ger en skyldighet för socialnämnden att lämna bistånd oberoende av behovets uppkomst, ålder eller andra omständigheter än ekonomiska.

De målgrupper som pekas ut är missbrukare (11§), barn i förskoleåldern (12–18§§), äldre (19, 20, 20a§§) och människor med handikapp (22–24§§). Det finns också ett särskilt avsnitt "Särskilda regler till skydd för underåriga" (25–32§§) som avser barn och ungdom som far illa i sin omgivning och sådana som riskerar att utvecklas ogynnsamt eller asocialt.

I huvuddelen av dessa handlingsregler anges allmänt "Socialnämnden skall verka för . . ." och åtgärderna är föga preciserade. Undantaget är de bestämmelser som sorterats in under rubriken "Vård i familjehem och i hem för vård eller boende". Här ingår bl a bestämmelser om landstingets samverkan med landstinget nämligen i form av en gemensam plan över behovet av sådana hem och fördelningen av ansvaret för deras drift (23§). I 24§ konstateras i 2 st att regeringen eller den myndighet regeringen förordnar meddelar ytterligare föreskrifter. Detta har skett i socialtjänstförordningen (1981:750 omtryckt 1981:1226) och där ges socialstyrelsen vittgående befogenheter att utfärda anvisningar för upprättandet av planer och för driften av anläggningarna.

Konstitutionerande regler

Den tredje viktiga gruppen bestämmelser i SoL är de konstitutionella, som bestämmer ansvars-, befogenhets- och arbetsfördelningen inom socialtjänsten och som legitimerar vissa organ i vissa funktioner.

Den tyngsta bestämmelsen är 3§ som anger kommunens yttersta ansvar för att tillgodose sociala behov. Paragrafen kan vara värd att citera in extenso:

”Kommunen har det yttersta ansvaret för att den som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp han behöver.

Detta ansvar innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän.”

Bestämmelsen har givit upphov till en lång rad rättstvister både i vad som skall menas med ”vistelsekommunen” och framförallt när det gäller andra huvudmäns ansvar. Båda problemen tas upp i direktiven till den sk översynsutredningen (dir 1991:50). Om den senare delen framhålls i direktiven att formuleringarna har lett till att socialtjänstens ansvarsområde successivt vidgats. Detta gäller i synnerhet insatser i en gråzon mellan kommunernas och landstingens ansvarsområden. ”Det kan hävdas att socialtjänsten genom utslag i förvaltningsdomstolarna i vissa fall fått bekosta vård och behandling som enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) åvilar landstingen.” Problemet – som antagligen underskattas i direktiven – sammanhänger med att det är möjligt att anföra förvaltningsbesvär över bistånd enligt SoL 6§ och därmed få till stånd en materiell prövning i förvaltningsdomstolarna medan någon motsvarande sådan möjlighet inte finns i andra vårdlagar.

En rad bestämmelser i SoL handlar om socialnämnder, sociala distriktsnämnder etc. Dessa kopplas emellertid också till kommunallagen. I och med den nya kommunallagen (1991:900) har dessa i långa stycken förlorat i aktualitet. Den enhetliga organisation för den politiska ledningen av socialtjänsten som ursprungligen var tänkt har därigenom upplösts och endast utvecklingen kan visa vad som kommer i stället.

Bland de konstituerande reglerna finns också några som i en diskussion av SoL som ramlag har särskilt intresse. Det är de som bestämmer socialstyrelsens (67§) och länsstyrelsens (68–70§§) tillsyn. De är i båda fallen påtagligt försiktiga och talar mjukt om ”allmänna råd”, information, biträde etc. Bestämmelserna i dessa hänseenden är i långa stycken en funktion av den diskussion om den kommunala självstyrelsens värde och den effektivitetshämmande innebörden av central detaljreglering som förts under hela 1970- och 1980-talen. I de ursprungliga förslagen till socialtjänstlag föreställde man sig att framförallt socialstyrelsen skulle ha en betydligt mera aktiv roll för främjande av lika standard och enhetliga kriterier. I ett beslut om social-

styrelsens organisation och arbetsuppgifter (prop 1979/80:6; SoU:45) gick man emellertid långt i passivisering av socialstyrelsen, som i långa stycken har fått nöja sig med att vidarebefordra regeringsrättens ställningstaganden.

Detta har då ett samband med reglerna om besvär i SoL 73§. Bestämmelsens viktigaste del bör citeras: "Socialnämndens beslut överklagas hos länsrätten om nämnden har meddelat beslut enligt 6§ . . .". Paragrafen innebär att förvaltningsbesvär endast kan anföras när det gäller bistånd enligt 6§ (och några få mindre väsentliga frågor) och att medborgarna motsättningsvis är hänvisade till kommunalbesvär vad gäller praktiskt taget alla andra frågor. Om de senare kan man då säga, att de är förhållandevis sällsynta och oftast förs av företrädare för organiserade intressen. I allmänhet rör inte dessa kommunalbesvär individuella ärenden utan generella regler t ex om daghemstaxor, köprinciper och framförallt barnomsorgens organisation. Kommunalbesvär är sällsynta i individuella ärenden och får nästan aldrig bifall.

Förvaltningsbesvär när det gäller bistånd enligt 6§ är däremot legio både vad avser socialbidrag och annat bistånd t ex barnomsorg, social hemhjälp, plats i serviceboende och annat. Detta innebär ofta nog ett motsatsförhållande mellan kommunala beslut under politiskt ansvar och inom kommunalekonomiska ramar och prioriteringar i förhållande till förvaltningsdomstolarnas delvis prejudicerande avgöranden i enskilda fall. Dessa "prejudicerande" avgöranden från t ex regeringsrätten beaktas inte alltid, på grund av okunnighet eller ovilja, av kommunerna, vilket alltså innebär ett omfattande "rättstrots".

Handläggningsregler

SoL innehåller också ett antal processregler med en nära koppling till förvaltningslagen (1986:223). Till en del kopplas de till bestämmelser i kommunallagen och sekretesslagen (1980:80). I praktiken visar det sig att dessa – framförallt de i förvaltningslagen – ofta nonchaleras (Åström 1988). Den formella rättssäkerhet som förutsätts garanterad av bl a förvaltningslagens bestämmelser är i sin tur ofta nog en förutsättning för materiell rättstrygghet. Om fattande försummelser att följa dessa får alltså allvarliga konsekvenser för möjligheterna att realisera lagstiftarens intentioner.

Verksamheterna

Det bör ha framgått av redogörelsen ovan om lagens struktur, att den försöker reglera eller styra verksamheter av mycket olika karaktär, som vänder sig till helt skilda målgrupper och försöker tillgodose behov av mycket varierande slag. Det är kanske ändå möjligt att göra en grov och schematisk kategorisering av de styrda verksamheterna i tre olika grupper.

En särskild grupp är då det som brukar kallas individ- och familjeomsorg (IFO). I begreppet döljer sig en mängd olika aktiviteter som socialt och psykologiskt stöd i olika avseenden, praktisk rådgivning, sociala förturer av olika slag osv. Den helt dominerande ärendegruppen både mätt som antal och i tidsåtgång för socialsekreterarna är emellertid ekonomiskt bistånd – socialbidrag – enligt 6§. Det är också dessa frågor som i hög grad kommit att prägla den allmänna föreställningen om socialtjänsten, trots att det kommunalekonomiskt sett är en relativt obetydlig del av socialbudgeten.

En annan del av socialtjänsten utgörs av de utpräglade servicefunktionerna, främst barn- och äldreomsorg samt handikappfrågor. Budgetmässigt utgör dessa en helt övervägande del av socialtjänsten. Man kan säga att dessa "omsorgsfunktioner" inom socialtjänsten hör till dem som är klarast politiskt uppfattade och prioriterade. Det är också gemensamt för dem att det finns relativt väl definierade och allmänt accepterade "teknologier", för hur åtgärderna skall utformas och verkställas.

En tredje kategori av funktioner inom socialtjänsten är de, där "behandling" utgör ett avgörande inslag och där anknytningarna till tvångslagarna LVU och LVM är stark. Detta gäller då vård och behandling av missbrukare (11§ 3 st) och barn och ungdomsvård (25–32§§). Här finns knappast någon politisk eller ens professionell konsensus om behandlingsmetodik och vårdformer. Den styrning som utövas genom lagstiftningen och myndigheterna är också svag. Vi får anledning att återkomma till denna uppdelning i verksamheter.

Förhållandet att lagstiftaren genom SoL försöker tillgodose så många artskilda behov som förutsätter social teknik och organisation av helt olika slag, har naturligtvis en avgörande betydelse för lagens "effektivitet". Man kan fråga sig om ambitionen att styra dessa väsensskilda verksamheter genom en och samma lagstiftning är särskilt

realistisk. I varje fall skulle rättstryggheten och precisionen i styrningen kunna öka väsentligt om man skulle överge tanken på en sammanhållen socialtjänstlag till förmån för mera klart verksamhetsinriktade speciallagar inom en sammanhållen "socialbalk". Frågan ingår bland de som skall övervägas av socialtjänstkommitén.

Socialtjänstlagen i rättssystemet

En lag fungerar inte oberoende av annan kringliggande lagstiftning. En ny lag måste inordnas i och koordineras med det existerande rättssystemet. Detta är ett generellt problem för lagstiftaren men accentueras särskilt när det är fråga om en ramlagstiftning där det konkreta innehållet kommer att avgöras på olika sätt i delegerade former. Redan när det gällde det skäligen enkla fallet med arbetsskadeförsäkringen innebar detta problem. Några av dessa löstes i lagstiftningsprocessen – t ex samordningen med sjukpenningen enligt AFL. Problemet är naturligtvis betydligt svårare när det gäller SoL som spänner över vidsträckta samhällsområden och följaktligen tangerar många andra – delvis mycket centrala – lagstiftningskomplex. SoL har dessutom givits en närmast "doktrinär" ramlagskaraktär som gör avgränsningen mot annan lagstiftning ytterligare problematisk.

En av huvudtankarna bakom SoL är också att socialtjänsten skall fungera som ett sista skyddsnät, när andra mera generella biståndssystem inom t ex den allmänna försäkringen, arbetsmarknadsåtgärder och bostadspolitik inte har räckt till i det enskilda fallet.

Biståndsparagrafen i SoL har därför formulerats så att SoL i princip skall betraktas som subsidiär i förhållande till praktiskt taget all annan lagstiftning: "om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt". Denna formulering blir betydelsefull inte bara i förhållande till olika andra sociala program utan också därför att biståndsbehoven delvis måste bestämmas av sådant försörjningsansvar som gäller enligt olika familjerättsliga regler.

Saken kompliceras emellertid också av 3§ 1 st: "Kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver". Derogationsreglerna är i allmänhet formulerade så att SoL är subsidiär i förhållande till andra offentliga åtgär-

den. ”Detta ansvar innebär ingen inskränkning i det ansvar som åvilar andra huvudmän” (3§ 2 st). Bestämmelsen motsvaras emellertid i allmänhet inte av några regler, som gör det möjligt att utkräva detta ansvar av alternativa huvudmän, t ex med avseende på hälso- och sjukvård, omsorgsvård, kriminalvård eller skolväsendet. Frågan om SoL:s ansvarsområde måste i dessa fall utformas defensivt genom prejudikat, dvs hit men inte längre kan man hävda socialtjänstens yttersta ansvar. Risker för att SoL:s subsidiära karaktär går förlorad genom avgöranden i förvaltningsdomstolarna snarare än, eller trots, av politiska avgöranden är ganska överhängande. Det finns – som skall framgå i det följande – ganska gott om exempel på förhållanden där kommunens yttersta ansvar tas i anspråk på grund av misslyckanden i andra system som i princip skall vara primära.

Endast i förhållande till lag om vård av unga i vissa fall (LVU) och lag om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) skall SoL betraktas som primär. Möjligen kan ”Lag om unga lagöverträdare” (LUL 1964:167) också räknas hit.

Både från allmänt teoretiska synpunkter och genom ett studium av rättsutvecklingen efter det att SoL trädde i kraft 1982 kan man urskilja ett antal lagkomplex där avgränsningen i förhållande till SoL är problematisk och lagkonkurrensen tydlig. Det är naturligtvis också möjligt att se detta som konflikter och inkonsistenser mellan och inom olika sociala eller politiska program.

Ansvar för att en ny eller reviderad lagstiftning koordineras med andra delar av rättssystemet måste fördelas på olika instanser i lagstiftningsprocessen. I propositionen om SoL observerades potentiella lagkonflikter på några enstaka punkter t ex hälso- och sjukvårdslagen, men några mera kraftfulla försök att lösa derogationsproblemen gjordes emellertid knappast. Inte heller socialutskottet föreföll särskilt intresserad av frågan. Lagrådet får i sammanhanget anses ha ett särskilt ansvar. Inte heller rådet observerade frågan om lagkollisioner speciellt. Det måste emellertid konstateras att själva lagrådsremissen gav ett mycket snävt mandat. Överhuvudtaget förefaller lagrådet inte ha haft någon klar referensram för analys av de särskilda samordningsproblem som uppkommer vid ramlagstiftning förrän tämligen sent. Först i anslutning till behandlingen av en ny djurskyddslag (prop 1987/88:93) berör lagrådet dessa principiella svårigheter.

Med dessa svagheter i lagstiftningsprocessen och i lagens konstruk-

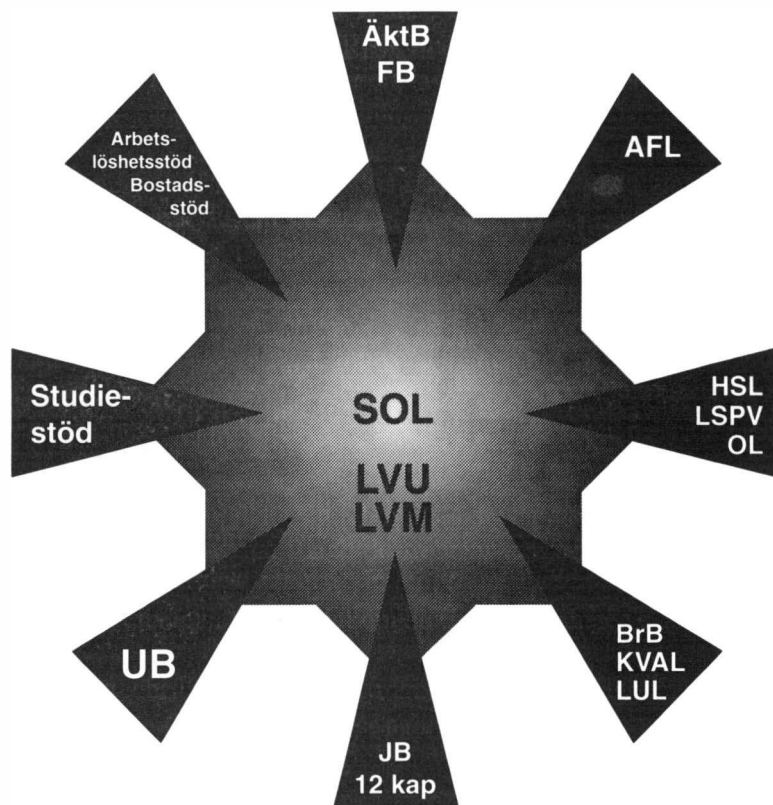
tion har det i långa stycken fått ankomma på regeringsrätten att genom principiellt hållna och prejudicerande avgöranden skapa derogationsregler för SoL i förhållande till en lång rad andra lagstiftningskomplex och sociala program. Det är tämligen uppenbart att detta inte varit en alldeles enkel uppgift. Man tycks heller inte ha löst den till alla delar konsistent och konsekvent.

Lagkollisionerna mellan SoL och en del av de viktigaste delarna av rättssystemet i övrigt kan schematiskt illustreras som i figur 9.1. Den illustrerar bara en del av den komplicerade verkligheten. Man kan emellertid se antydningar till ett mönster med olika typer av renodlad lagkonkurrens som framförallt hänger samman med formuleringarna om "rätten till bistånd" (6§) och en annan del som beror av "kommunens yttersta ansvar". (3§)

En del problem härrör således från behovet av preciseringar kring uttrycket "om inte behovet kan tillgodoses på annat sätt" i 6§ och 1§ "människans ansvar för sin och andras sociala situation". En del sådan lagkonkurrens berör grundläggande civilrättslig reglering som äktenskapsbalken (ÄktB) och föräldrabalken (FB). Till en annan del handlar det om motstridigheter i förhållande till andra familjepolitiska program (föräldraledighet, bidragsförskott) som inte verkar ha förutsetts vid konstruktionen av SoL. Av delvis annan karaktär är den konflikt som finns i förhållande till olika utbildningspolitiska målsättningar uttryckta i olika former av studiestöd. Här finns en uppenbar politisk ambivalens. Merparten av dessa "konflikter" har emellertid en mera banal karaktär och handlar om skillnader i ekonomisk standard mellan olika sociala program.

En helt annan karaktär har den inbyggda motsättningen mellan uttrycken "Kommunen har det yttersta ansvaret . . ." (3§ 1 st.) och "Detta innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän" (3§ 2 st). Detta får framförallt betydelse i relation till andra lagreglerade vårdformer som hälso- och sjukvård (HSL), vården av psykiskt utvecklingsstörda (OL) och kriminalvården (BrB, Lag om kriminalvård i anstalt (KVAL) och Lag om unga lagöverträdare (LUL)). Socialtjänstens avgränsning har här delvis kommit att karaktäriseras av att domstolarna kan ålägga kommunen att tillgodose vårdbehovet för en viss individ enligt 6§ SoL men inte har motsvarande möjlighet att t ex ålägga sjukvårdshuvudmannen något enligt HSL eller kriminalvården enligt t ex KVAL. Detta förutsågs i förarbetena

Figur 9.1 Socialtjänstlagen i rättssystemet



till SoL, men man utgick från att det skulle kunna lösas genom överenskommelser. Detta har inte blivit fallet när det gäller sjukvården, men väl vad gäller kriminalvården bl a med avseende på "kontraktsvård" men också villkorlig frigivning och unga lagöverträdare.

En tredje kategori är den där kommunernas ansvar enligt SoL påverkas av förändringar i annan lagstiftning utan att man för den sakens skull kan påstå att det rör sig om lagkonkurrens. Höjningen av det s k förbehållsbeloppet vid införsel och utmätning 1992 är ett sådant exempel som minskat kommunernas ansvar i materiellt avseende. Ett annat aktuellt exempel är ändringar i den s k hyreslagen, dvs jordabalken (JB) kap 12. Den egna bostaden betraktas både i rege- ringsformen (1 kap 2§ 2 st) och i SoL 7§ som en social rättighet och

underförstått som en komponent i "skälig levnadsnivå". Det kan i sammanhanget noteras att faktiska bostadskostnader räknas utöver socialbidragsnormen och utöver förbehållsbeloppet vid införsel. Den försvagning av den enskildes besittningsskydd som föreslogs av regeringen innebär då automatiskt en materiell utvidgning av kommunens yttersta ansvar och en belastning på socialtjänsten. Uppenbart har detta inte observerats av föredragande statsrådet och heller inte av lagrådet. Det är ett rimligt antagande att på grund av utformningen av det kommunala ansvaret enligt 3§ och biståndsrätten enligt 6§, åtgärden inom andra områden automatiskt kommer att leda till belastning på socialtjänsten. Det är inte självklart att detta alltid beaktas vid politikens utformning och i avvägningen mellan olika intressen eller i valet mellan olika åtgärder.

En del av samordningsproblemen mellan SoL och annan lagstiftning förutsågs i förarbetena och vissa lösningar skisserades. Det är emellertid uppenbart att dessa inte var tillräckliga och att det har fallit på förvaltningsdomstolarna och framförallt i regeringsrätten att försöka lösa sådana för ramlagarna karaktäristiska lagkollisioner och skapa rimligt klara derogationsregler. I det följande skall vi redogöra för några sådana områden och studera hur regeringsrätten har försökt lösa problemen.

Den kanske principiellt – om än inte materiellt – viktigaste lagkonkurrensen är den mellan bistånd enligt SoL och försörjningsskyldigheten enligt olika familjerättsliga regelsystem, framförallt föräldrabalken (FB) och äktenskapsbalken (ÄktB) och tidigare giftermålsbalken (GB). Men även andra delar av familjepolitiken som t ex föräldraförsäkringen befinner sig i ett konkurrensförhållande till SoL.

Makar och sambor

Äktenskapsbalken (6 kap 1 o 2§§) har bestämmelser om makars inbördes underhållsskyldighet under äktenskapet. Innebörden i förhållande till SoL 6§ (och i 1§) är att om det föreligger en civilrättslig underhållsskyldighet mellan makar har den ena maken inte rätt till bistånd enligt SoL om den andra maken kan lämna bistånd. Detta följer tämligen klart av bestämmelserna som sådana så länge det rör sig om rent ekonomiskt bistånd. Bistånd enligt SoL innefattar emellertid så mycket mera och RegR har då måst försöka skapa egna derogations-

regler. Domstolens hållning har varit något ambivalent. Två rättsfall kan nämnas.

En dom i RegR (4754-1982) från 1984 gällde en kvinna med vissa rörelsehinder som ansökte om färdtjänst (som bistånd enligt 6§) under en månadslång vistelse i sin sommarbostad. Ansökan avslogs med motiveringen att maken kunde företa nödvändiga inköpsresor, uträtta postärenden etc. I RegR prövning underkändes detta dock utan att makens "underhållsskyldighet" närmare diskuterades. RegR konstaterar bara "att oavsett hur härmed förhåller sig" kan kvinnan ha behövt företa någon resa utanför hemmet.

Ett annat likartat mål (RÅ 84 2:39) gällde en förtidspensionerad kvinna som också ansökt om färdtjänst. Socialnämnden avlog hennes framställning med motiveringen att hennes likaledes pensionerade make hade bil och kunde skjutsa henne vid behov. RegR konstaterade att "På grund av att makarna har skilda personliga intressen kan hon emellertid inte alltid få hjälp med transporter av maken för sina kontakter med andra". För att tillförsäkras en skälig levnadsnivå borde hon kunna förflytta sig utom hemmet även när hennes make var förhindrad att hjälpa henne. Hon var således berättigad till bistånd i form av transporter enligt SoL 6§.

RegR är alltså väldigt nära att låta bistånd enligt SoL vara primärt i förhållande till ömsesidigt bistånd enligt ÄktB.

Vad gäller icke gifta sammanboende kompliceras naturligtvis saken bl a därför att det inte finns någon överordnad definition av vad som skall menas med "sammanboende under äktenskapsliknande former" och därmed ingen entydig reglering av den ömsesidiga underhållsskyldigheten. Med utgångspunkt i kommunalskattelagen (65§ 5 st) likställs i en del andra sammanhang samboende som tidigare varit gifta eller har eller har haft gemensamma barn med gifta. Detta gäller t ex allmän försäkring, studiestöd och bostadsbidrag. I några andra sammanhang används emellertid andra definitioner. Vad avser t ex familjebidrag förutsätts att någon av de sammanboende har barn under 18 år som stadigvarande vårdas av den tjänstepliktige. Där emot finns det ingen vedertagen uppfattning om hur underhållsskyldigheten ser ut mellan personer som bara är sammanboende.

Detta har gjort att socialstyrelsen i allmänna råd har försökt konkretisera en egen uppfattning. I Socialstyrelsens Allmänna råd 1981:1 säger man således:

”Även personer som bor ihop utan att vara gifta kan ibland förut-sättas bistå varandra trots att de inte har någon civilrättslig under-hållsskyldighet gentemot varandra. Personer som bor i ett hushåll får i första hand också anses ha inkomster och utgifter ihop. Om det kan visas att de har skild hushållsgemenskap eller trots det gemen-samma hushållet skild ekonomi, kan emellertid parterna i sambo-endeförhållandet inte anses bidra till varandras utgifter. Bistånd till den ena får då beräknas oberoende av vad den andra har för ekono-miska möjligheter.”

Vidare anser socialstyrelsen, att man bör sträva efter att få fram regler för socialbidrag, som varken gynnar eller missgynnar dem, som väljer samboendeformen och uttalar som sin uppfattning en presumtion om att ekonomisk hushållsgemenskap kan anses ha uppstått först efter sex månaders samboende. Det är emellertid inte självklart att denna uppfattning delas av förvaltningsdomstolarna. En kammarrättsdom kan vara värd att referera.

Socialnämnden hade avslagit NN:s begäran om socialbidrag till uppehälle på den grunden att MM:s arbetsinkomster jämte NN:s bi-dragsförskott till hennes son född 1972 var av sådan storlek att något biståndsbehov enligt 6§ SoL inte förelåg. Socialnämnden hade såle-des vid sin bedömning utgått från att NN och MM vid tillämpning av 6§ SoL är att anses som samboende med gemensamt hushåll vilket innebar att de skall anses ha gemensamma inkomster och utgifter.

LR som biföll hennes besvär, hänvisade i sina domskäl först till so-cialstyrelsens presumtion om sexmånaders samboende och fortsatte vidare:

”Av utredningen framgår att NN och MM varit samboende sedan någon gång i mitten av december 1981. NN:s ansökan om bistånd avser enligt vad hon ostridigt uppgett tiden januari – mars 1982. Under denna period har NN varit arbetslös och som enda inkomst haft bidragsförskott för ett barn.”

Socialnämnden besvarade sig hos KammR och yrkade, att LR:s dom skulle upphävas. KammR anförde bl a:

”Ogifta samboende bör kunna likställas med gifta samboende i var-

je fall när det inte finns några formella hinder för att de skulle kunna gifta sig med varandra och de har en ekonomisk hushållsgemenskap. Efter samboende i sex månader kan man som regel räkna med att en ekonomisk hushållsgemenskap har uppkommit.

Av utredningen i målet framgår att NN sammanbott med MM sedan mitten av december 1981 och att de ingått äktenskap i augusti 1982. Annat är inte visat än att NN haft hushållsgemenskap med MM och att de haft gemensam ekonomi under i målet aktuell period. Några formella hinder för NN att ingå äktenskap med MM redan i december 1981 har inte visats föreligga. På grund härav och vad i målet i övrigt förekommit är NN inte berättigad till bistånd enligt 6§ socialtjänstlagen.”

KammR underkände alltså socialstyrelsens presumptionsregel om att samhushållningen bör ha en viss varaktighet innan man kan tala om äktenskapsliknande förhållanden. Föreställningen om att man bör vara beredd att ingå äktenskap inom 14 dagar förefaller kanske dock väl drastisk.

Holmberg (1988) kommenterar denna dom kritiskt från två olika utgångspunkter. Dels därför att den presumerar att en ekonomisk hushållsgemenskap förelegat efter så kort tid och att det därför ankommit på den sökande att visa motsatsen. Men också därför att den andre samboende indirekt ålades underhållsskyldighet gentemot den sökandes barn. Enl FB 7 kap 5§ är emellertid styvföräldern underhållsskyldig endast om de sammanlevande också har gemensamma barn. Motivet för detta är att alla barn i familjen skall leva på samma standard.

Ett annat fall i RegR (RÅ 1985 2:1) har intresse som illustration till det osäkra rättsläget vad gäller icke gifta samboende – inte minst genom den argumentering som anförs av en dissident i RegR.

J hade efter universitetsstudier som enda inkomst kontant arbetsmarknadsstöd. Han delade lägenhet med H. Hans ansökan om socialbidrag som komplement till arbetslöshetsunderstödet avslogs med motiveringen att han sammanbodde med H och att deras gemensamma inkomster översteg socialbidragsnormen i kommunen. I besvär till länsrätten och senare kammarrätten hävdade J att hans ”sammanboende” med H var en form av avtalat kollektivboende – inte ovanligt i högskolestäder – och att de delade alla utgifter lika. Besvären

ogillades i båda instanserna och J besvärade sig i RegR som beviljade prövningstillstånd.

RegR begärde yttrande från socialstyrelsen som framhöll att eftersom samboendet varat i mer än sex månader skulle man förutsätta att det förelåg ett inbördes ekonomiskt ansvar och att denna presumtion kunde frångås endast om den samboende ”kunde visa eller göra troligt” att var och en svarade för sina kostnader. Enligt socialstyrelsen var det inte tillräckligt med att J (och H) bara påstod det. RegR konstaterade att avsaknaden av legal underhållsskyldighet i ett samboende inte kunde medföra att den biståndssökandes behov skulle bedömas med bortseende från den andres ekonomiska förhållanden. RegR hänvisade till socialstyrelsens allmänna råd men gjorde också en jämförelse med familjebidragslagen (för övrigt helt irrelevant eftersom det inte fanns några barn i hushållet).

Det som gör fallet intressant är emellertid dissidentens uppfattning. Han menade att om hänsyn skulle tas till den sökandes samboendes inkomstförhållanden, detta i realiteten skulle innebära att denna skulle anses ha en sådan underhållsskyldighet gentemot den sökande som åligger makar gentemot varandra enligt ÄktB/GB. En sådan förpliktelse borde inte föreligga i ett samboförhållande, när anledning saknades att ifrågasätta ett avtal mellan parterna.

Omständigheter som borde kunna föranleda att ett sådant avtal inte beaktades kunde vara att parterna hade ett barn tillsammans eller tidigare varit gifta; dvs sådana omständigheter som enligt 65§ KomsKL medför att ogifta taxeras som gifta. Om lagstiftning hade ansetts vara erforderlig i taxerings sammanhang borde detta mana till försiktighet om vid tillämpning av SoL 6§ en sambo skall anses ha ekonomiskt ansvar för den andre samboendes levnadskostnader menade dissidenten. Han säger det inte explicit men han torde ha haft RF 8 kap 2§ 1 st i tankarna där det anges att ”föreskrifter om enskildas personliga ställning samt om deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes meddelas genom lag”. En sådan lagreglering saknas i SoL och varken KomsKL eller familjebidragslagens bestämmelser är analoga med det refererade fallet. Att som RegR stödjade sig på socialstyrelsens allmänna råd – som vid rättstillämpning måste anses ha mycket låg dignitet – förefaller väl djärvt eftersom det inte finns några delegationsmöjligheter på detta obligatoriska lagområde. Dessutom kan ju hävdas att allmänna avtalsrättsliga principer inte

ställer några särskilda krav på att ett avtal t ex skall vara skriftligt.

En fråga som rimligen kommer att bli aktuell, men som veterligen ännu inte har behandlats av de högre förvaltningsdomstolarna, är förhållandet mellan samboende av samma kön. Med nuvarande regler förefaller det närmast omöjligt att åberopa någon ömsesidig underhållsskyldighet trots att de i andra sammanhang – lag om homosexuella sambor (1987:813) – har samma rättigheter och skyldigheter som andra sambor vad gäller det gemensamma hemmet, ärvdabalken, jordabalken m fl.

Föräldrar och barn

Det har i allmänhet visat sig enklare för RegR att precisera derogationsregler mellan underhållsskyldigheten enligt föräldrabalken (FB) respektive bistånd enligt SoL. Föräldrars och styvföräldrars underhållsskyldighet är väl preciserad i FB (7 kap 5 och 7§§) liksom själva föräldraskapet (FB 1–4 kap). Barns underhållsskyldighet gentemot föräldrarna är numera avskaffad. En viss komplikation inträder emellertid genom att barn som fyllt 15 år själv har rätt att föra sin talan i ärenden enligt SoL (56§ 1 st):

”Barn som har fyllt 15 år har rätt att själva föra sin talan i mål och ärenden enligt denna lag.”

I ett rättsfall, som kan vara värt att citera har RegR på en gång tagit ställning till FB:s regler om föräldrars rättigheter och skyldigheter, om en 15-årings talerätt och om en vårdnadshavares partsställning.

En femtonårig flicka, A, hade ansökt om bistånd enligt 6§ SoL i form av placering i enskilt familjehem. Hon hade redan tidigare visats i hemmet enligt ett beslut i socialnämnden om omedelbart omhändertagande enligt LVU 6§; ett beslut som dock upphävts av länsrätten. Sedan socialnämnden funnit att flickan inte ville flytta hem till sin mor utan ville bo kvar i det familjehem där hon vistades beslöt nämnden att, trots att flickans mor motsatte sig det, lämna henne bistånd enligt 6 och 12§§ SoL. Modern överklagade beslutet i länsrätten utan bifall. Modern överklagade till KammR i Sundsvall. Flickan anförde i första hand att modern saknade talerätt enligt SoL 73§ 2 st ”Besvär enligt första stycket om bistånd får inte föras av annan”.

I processfrågan ansåg KammR att modern hade talerätt men ogillade i övrigt besvären. Modern fullföljde talan i RegR, som beviljade prövningstillstånd: RegR uttalade angående moderns processbehörighet bl a följande:

”I egenskap av förälder och vårdnadshavare för A har NN talerätt i målet. Den omständigheten att B, enligt vad som numera är upplyst i målet, på ansökan av socialnämnden i M kommun förordnats att såsom god man enligt 18 kap 1§ i föräldrabalken i förmyndarens ställe vårda S:s angelägenheter inverkar inte på NN:s talerätt.”

RegR fastslog, att huvudfrågan i målet gällde huruvida socialnämnden hade rätt, att utan moderns samtycke bevilja hennes dotter bistånd i den angivna formen, vård i familjehem. För denna form av bistånd gäller föräldrars ersättningsskyldighet enligt 34§ SoL. Med hänsyn till dessa omständigheter borde, enligt RegR, bedömas, hur socialnämndens beslut förhöll sig till bestämmelserna om föräldrars rätt och skyldighet att handha vårdnaden och fostran av sina barn enligt FB. RegR anförde vidare:

”Grundläggande bestämmelser i sistnämnda avseenden finns i 6 kap föräldrabalken. Enligt 1§ står barn under föräldrarnas vårdnad till dess det fyllt 18 år eller ingått äktenskap och enligt 2§ har barnets vårdnadshavare att sörja för barnets person och ge det sorgfällig uppfostran samt tillse att barnet erhåller uppehälle och utbildning. Föräldrarna har enligt 3§ att utöva viss uppsikt över barnet. I vårdnaden anses ingå rätten att bestämma om barnets vistelseort och att tillfälligtvis överlämna den faktiska vården av barnet till annan, vilket dock inte inverkar på föräldrars rätt och skyldighet att handha vårdnaden. Av andra bestämmelser i 6 kap framgår att en förälder som har vårdnad om ett barn kan skiljas från vårdnaden endast genom beslut av allmän domstol.

Enligt 12§ socialtjänstlagen åligger det socialnämnden bl a att sörja för att barn och ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om hänsynen till den unges bästa motiverar det, vård och uppfostran utanför det egna hemmet. De insatser som kan göras för den enskilde med stöd av socialtjänstlagen förutsätter att den enskilde begär eller i vart fall

samtycker till åtgärderna (SoU 1979/80:44 s. 98). Lagstiftaren har emellertid inte uttalat sig om hur den situationen skall lösas som uppstår när en ungdom som fyllt femton år och därför äger egen talerätt i fråga om bistånd godtager erbjudet bistånd men där vårdnadshavaren motsätter sig att biståndet lämnas. Det är dock uppenbart att socialnämnd inte äger utan lagstöd i strid mot föräldrabalkens grundläggande bestämmelser om vårdnaden om barn bevilja barn under arton år bistånd i form av vistelse i familjehem, när vårdnadshavaren motsätter sig sådant bistånd. I sådant fall kan placering i familjehem lagligen åstadkommas endast med tillämpning av LVU (se SoU 1979/80:44 ss. 30–31). Det anförda innebär att socialnämndens i M kommun överklagade beslut inte är lagligen grundat.” (RegR Mål 83-04-20, målsnr 3862-82)

RegR utgick alltså i detta mål strikt från FB:s regler om föräldrars rätt och skyldighet att handha vårdnaden och fostran av sina barn, samt att i vårdnaden bl a skulle ingå att bestämma om var barnet skall vistas. Flickans talerätt i målet är emellertid ostridig. Men, vilken innebörd denna talerätt får de facto, när föräldrarätt och barnrätt konkurrerar med varandra förblir osäkert. Ur direktiven till kommittén om förstärkning av barns rättsliga ställning (Dir 1977:23, s. 1) sägs bl a:

”Barn kan av naturliga skäl bara i begränsad utsträckning själva ta till vara sina intressen. Detta har sedan länge beaktats i vår lagstiftning. Denna bygger på att det i första hand är föräldrarna som skall sörja för barnens bästa. Även samhället har emellertid ett ansvar för att barnens rätt inte sätts åt sidan. . . . Med dagens synsätt kan det emellertid göras gällande att lagstiftningen inte i tillräcklig grad behandlar barnet som en självständig individ vid sidan av sina vårdnadshavare. Barnet saknar ofta lagstadgad möjlighet att komma till tals i frågor av betydelse för dess framtid, och barnets personliga önskemål tillmätts inte alltid så stor vikt i rättsliga sammanhang.”

Samhällets ansvar för barn och ungdom som en egen grupp enligt SoL finns i dess 12§, som förtydligar socialtjänstlagens allmänna mål. Enligt 12§ skall socialnämnden verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden. Nämnden skall också i nära samarbete med hemmen främja en allsidig personlighetsutveckling och

en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och ungdom. Nämnden skall vidare sörja för att barn och ungdom, som löper risk att utvecklas ogynnsamt får det skydd och det stöd som de behöver. Om hänsynen till den unges bästa motiverar det, skall nämnden sörja för att den unge får vård utanför det egna hemmet.

För denna 15-åriga flickas del kan man påstå, att socialnämnden handlade i enlighet med målstadgandena, medan RegR poängterade föräldrarätten, som uppenbart stod i strid med barnets intresse. Man kan också fråga sig, om moderns hävdande av sin rätt att bestämma om var flickan skulle vistas, innebar en sådan kränkande behandling, som även enligt dåvarande FB var förbjuden (6 kap 3§ 2 st, nuvarande 6 kap 1§ 1 st). RegR tog emellertid ingen hänsyn till detta.

Socialstyrelsen uttalade sig kritiskt med anledning av domen i Meddelandeblad 52/83 bl a:

”Regeringsrättens dom behandlar frågan huruvida bistånd i form av familjehemsplacering kan utgå till ungdomar som fyllt femton år och själva önskar en familjehemsplacering då vårdnadshavaren motsätter sig detta. Frågan om bistånd kan utgå i annan form har däremot inte varit föremål för regeringsrättens prövning. Barn, som fyllt femton år, har emellertid enligt 56§ socialtjänstlagen rätt att själv föra talan i mål och ärenden enligt denna lag. Om denna paragraf skall ges ett reellt innehåll måste det – enligt socialstyrelsens bedömning – finnas situationer då barn som fyllt femton år kan få bistånd enligt 6§ SoL trots att vårdnadshavaren inte samtycker till det föreslagna biståndet. Denna uppfattning styrks av det särskilda ansvar som åvilar socialnämnden när det gäller barn och ungdom. Skulle nämnden aldrig ha möjlighet att handla mot vårdnadshavarens önskemål skulle nämndens möjlighet att tillgodose ungdomars behov av skydd minska. Ungdomarna skulle därmed inte kunna garanteras det skydd som lagstiftaren onekligen avsett att ge dem i andra fall än då LVU är tillämplig. Mot bakgrund av vad ovan sagts anser socialstyrelsen att bistånd i andra former än placering utom hemmet torde kunna utgå även om vårdnadshavaren motsätter sig det. Som exempel på sådana biståndsformer kan nämnas förordnande av kontaktperson och ekonomiskt bistånd.”

Trots att gränsdragningen mellan föräldrars underhållsskyldighet en-

ligt FB respektive socialnämndens biståndsskyldighet enligt SoL i allmänhet är ganska klar, så finns det ett område som åstadkommit en del förvirring. Det gäller begravning av barn där dödsboet saknar tillgångar.

I två mål som avgjordes 1987 intog KammR respektive RegR den ståndpunkten att rätt till bistånd till begravningskostnader föreligger i den mån dödsboet saknar medel därtill. Detta gäller även dödsboet efter ett barn. Föräldrarnas ekonomiska förhållanden saknade enligt RegR betydelse i sammanhanget. Domen från KammR i Stockholm, som inte överklagades, är den mest pregnant formulerade:

”Rätt till bistånd enligt 6§ socialtjänstlagen för rimliga begravningskostnader föreligger i den mån dödsboet efter den avlidne saknar medel till dessa kostnader. Av utredningen framgår inte om makarna NN:s avlidna dotter efterlämnat några tillgångar. Vad beträffar dödsbodelägarnas (föräldrarnas) ekonomiska förhållande får de – så länge det inte är visat att de i egenskap av dödsbodelägare har fått del av några tillgångar ur dödsboet – anses sakna betydelse för bedömningen av om dödsboet kan få den begärda hjälpen.” (KammR i Stockholm 1985-12-19, mål nr 1489-1986)

KammR ansåg således, att socialbidrag skulle utgå oberoende av föräldrarnas inkomster, när den avlidne inte efterlämnade några tillgångar.

Redan i ett mål 1983 hade RegR intagit samma ståndpunkt. Detta hade dock inte hindrat socialstyrelsen från att i allmänna råd 1985:1 anse att socialnämnden endast i vissa fall ”kan vara skyldig att ge socialbidrag enligt SoL 6§ till rimliga begravningskostnader i den mån dödsboet efter den avlidne saknar medel till dessa kostnader”. Domen 1987 väckte uppmärksamhet och socialstyrelsen kommenterade dem i meddelandeblad 35/87 i kritiska ordalag. Styrelsen framhöll som sin uppfattning att det var orimligt att föräldrarnas ekonomi inte skulle få påverka möjligheterna att få socialbidrag till begravningskostnaderna. I en skrivelse till regeringen framförde socialstyrelsen vidare att det borde ingå i förälders underhållsskyldighet att även svara för ett omyndigt barns begravning. (SoS informerar om ekonomiskt bistånd 1/1989)

I ett mål (89.06.07) intog RegR så en ny ståndpunkt. Man anförde:

”När det gäller rätt till bistånd enligt 6§ socialtjänstlagen till kostnader för vård av ett minderårigt barn, som lever tillsammans med föräldrarna, bedöms biståndsbehovet med utgångspunkt i familjens inkomst- och förmögenhetsförhållanden. Samma princip bör tillämpas vid bedömning av biståndsbehovet då det gäller begravningskostnader.” (Dom 89-06-07 mål 1196-1988.)

Socialstyrelsen hade i sin skrivelse till regeringen framfört, att det fanns behov av lagändringar med hänsyn till de tidigare domarna, men efter RegR:s senaste klarläggande dom hade regeringen meddelat, att inga åtgärder vidtas med anledning av SoS:s skrivelse (SoS informerar om ekonomiskt bistånd 4/1989).

Förhållandet att RegR kommer i polemik med socialstyrelsen i mål rörande tillämpningen av SoL är inte alldeles ovanligt. I just det här ärendet ”segrade” socialstyrelsens uppfattning men utgången är i allmänhet inte alls given som framgått av det ovan refererade fallet med flickan som begärde socialt bistånd till fosterhemsplacering mot moderns vilja. Själva konflikten mellan socialstyrelsens målrelaterade och förmodligen på professionella värderingar grundade uppfattningar och RegR:s normrelaterade uppfattningar om rättsläget väcker onekligen en hel del frågor om de mekanismer som bestämmer konkretiseringen och preciseringen av innehållet i en ramlag.

Det finns åtskilliga andra likartade konkurrenssituationer mellan underhållsskyldighet enligt ÄktB/GB och FB respektive biståndsskyldigheten enligt SoL som inte förutsetts av lagstiftarna och där derogationsreglema följaktligen måste skapas av RegR (eller ibland av HD). Detta behöver i och för sig inte betraktas som orimligt eller ens olämpligt. Det hör till rättens och domstolarnas grundläggande funktioner att lösa konflikter mellan parter. Det bör i princip inte göra någon skillnad att den ena parten är ett offentligrättsligt subjekt och den andra ett privaträttsligt. Lösningen blir en ”kompromiss” mellan motstående intressen på en ”endimensionell” skala. Sett från rättspolitisk synpunkt är det krav man kan ställa på de prejudicerande besluten emellertid att de skall vara konsekventa och konsistenta med varandra och med lagstiftarens intentioner. Detta är uppenbart inte alltid fallet när det gäller SoL.

Föräldraledighet

Det finns emellertid inom andra delar av det familjepolitiska området, i vid mening, förhållanden där lagkonkurrensen är av en principiellt annan karaktär; där det mera blir en fråga om offentliga målkonflikter och motstående politiska värden. Det rimliga i att sådana konflikter löses av förvaltningsdomstolarna kan naturligtvis diskuteras.

Ett exempel på detta är förhållandet mellan lag om rätt till ledighet för vård av barn m m (1978:410) och SoL. Rätten till hel ledighet gäller till dess barnet uppnått ett och ett halvt års ålder. Därefter inträder en rätt till nedsatt arbetstid till sex timmar fram till dess barnet fyllt åtta år. Lagen om föräldraledighet är så tillvida koordinerad med föräldraförsäkringen som ersättning utgår på den s k sjukpenningnivån för 360 dagar och i ytterligare 90 dagar det s k garantibeloppet eller för närvarande 69 kronor/dag.

Bakgrunden till reformerna om föräldraledighet och -försäkring var ett antal undersökningar under 1970-talet som visade på mycket långa vistelsetider – över nio timmar per dag – i kommunal barnomsorg. De långa vistelsetiderna ansågs ha en negativ inverkan på barnet och barnets utveckling. Man kunde också visa att de hade ett samband med föräldrarnas socialekonomiska situation. Barn ur arbetarklassen och barn till ensamstående föräldrar tenderade att ha långa vistelsetider. Statsmakterna var av hänsyn till barnen motståndare till de långa vistelsetiderna och den sociala snedfördelningen sågs naturligtvis också som en jämlikhetsfråga.

Det var emellertid länge oklart om föräldern eller föräldrarna hade rätt till bistånd enligt SoL om deras inkomst vid sex timmars arbetsdag understeg "skälig levnadsnivå" enligt kommunens socialbidragsnormer. I ett mål 1987 försökte så RegR lösa motsättningen.

Målet gällde en familj med tre barn som ansökte om s k ekonomisk förtur för ett av barnen enligt SoL 6§. Kvinnan som var sjuksköterska arbetade med sex timmars arbetsdag. Det var ostridigt att familjens inkomst understeg den socialbidragsnorm som tillämpades i kommunen. Socialnämnden avlog framställningen med motiveringen att behovet kunde tillgodoses genom att kvinnan övergick till att arbeta heltid och familjens inkomster på det sättet ökades. Besvär i länsrätten bifölls så tillvida som att bistånd skulle lämnas men socialnämnden lämnades fri att finna formen för detta. Yrkandet om förtur avslogs. Kammarrätten fastställde länsrättens dom.

Socialnämnden besvarade sig hos RegR och gjorde gällande att familjens behov hade kunnat tillgodoses om MN arbetat på heltid. Nämnden ansåg det inte vara en uppgift för socialtjänsten att kompensera det inkomstbortfall som föräldrar förorsakas genom att de sänker sin sysselsättningsgrad med stöd av lagen om rätt till ledighet för vård av barn, m m. Föräldrar måste med utgångspunkt från sina egna ekonomiska förhållanden bedöma om de kan utnyttja rätten till ledighet enligt lagen i de fall då föräldrapenning inte utgår. Socialnämnden hävdade vidare, att behovet av ökad barnomsorg kunde bedömas först när man studerat det schema, enligt vilket MN skulle arbeta på heltid.

RegR konstaterade:

”Emellertid avser lagen enbart att trygga en rätt för föräldrar att av arbetsgivare erhålla viss ledighet. Lagen reglerar endast förhållandet mellan arbetstagare och arbetsgivare. Däremot ges inte någon regel om rätt till ersättning av det allmänna till de föräldrar vars löneinkomster minskar på grund av den i lagen angivna ledigheten. Dessa frågor förutsattes bli lösta i ett annat sammanhang (se prop 1977/78:104 s 30 och AU 1977/78:31 s 9 jfr med s 16 och 20 f). Så har ännu inte skett. Vid angivna förhållanden finns inte någon rätt för föräldrar att genom bistånd enligt 6§ socialtjänstlagen få kompensation för det inkomstbortfall som uppkommer när en förälder utnyttjar sin rätt till ledighet enligt lagen om rätt till ledighet för vård av barn, m m.

Det sagda innebär att man vid prövning av NN:s rätt till bistånd har att beakta vilka inkomster MN skulle ha haft om hon arbetat heltid. Enligt vad som förut antecknats skulle makarnas disponibla inkomster i sådant fall ha överstigit socialbidragsnormen i A kommun. NN ägde således inte rätt till bistånd enligt 6§ socialtjänstlagen.”

RegR upphävde både KammR:s och LR:s domar och fastställde socialnämndens beslut, att avslå NN:s ansökan om bistånd enligt 6§ SoL (Dom 87-12-04 mål 4039-1985).

RegR har här alltså tvingats ta ställning mellan två motstridiga ”sociala” målsättningar: ett avgörande som har mycket lite med juridisk doktrin att göra och ett beslut som definitionsmässigt är baserat på

politiska värderingar. Konsekvensen blir ju att rätten till partiell föräldraledighet – en social fråga och en jämlikhetsfråga – bara kan utnyttjas av de föräldrar som har råd till det. Motsvarande genuina värdekonflikter finns också i förhållande till andra politikområden och annan lagstiftning. Detta blir bl a tydligt när det gäller förhållandet mellan SoL och olika former av utbildningsstöd.

Utbildningsstöd

Utbildningens betydelse i det "postindustriella samhället" har understrukits mycket kraftigt i den offentliga debatten under de senare decennierna. Uppfattningen att utbildningssystemet och utbildningsnivån bör utvecklas delas av alla partier även om det finns olika meningar om metoder och innehåll. Detta gäller alla utbildningsnivåer från grundskola och elementär svenskundervisning till avancerad yrkesutbildning och teoretisk utbildning på högskola. Parentetiskt kan tilläggas att i traditionell mening lågutbildade – åtminstone hittills – har varit kraftigt överrepresenterade både bland arbetslösa och bland socialbidragstagare.

Statsmakterna har också beslutat om olika program för att ekonomiskt uppmuntra och göra det möjligt för vuxna att förbättra sin utbildning. Sådana program finns inte bara inom utbildningsdepartementets ansvarsområde utan utgör i hög grad också ett viktigt inslag i arbetsmarknadspolitik.

En del av studiestödet är s k timersättning till personer som har en kortare utbildning än (sexårig) grundskola. Dessa har rätt att delta i grundutbildning för vuxna (grundvux). Utbildningen avses ge sådana kunskaper som är oundgängliga i samhället och en förutsättning för en vidareutbildning eller yrkesutövning.

Socialstyrelsen beskrev det då gällande systemet i meddelandeblad 13/87 i följande termer:

"Timersättningen är 42 eller 13 kronor per lektionstimme. Det högre beloppet får de som genom att delta i utbildningen förlorar arbetsinkomst eller motsvarande (ersättning från A-kassa eller konstant arbetsmarknadsstöd). Elever mellan 16 och 20 år som inte förlorar arbetsinkomst kan få högst 400 kronor per månad. Ersättningen är skattepliktig och pensionsgrundande.

De som deltar i grundvux kan få ersättning för högst 15 timmar per vecka under högst 45 veckor per år. Om det är motiverat av pedagogiska skäl kan man få ersättning för högst 28 timmar per vecka under de sista fem månaderna. Sammanlagt kan den studerande få timersättning för högst 1 120 studietimmar. Om det finns särskilda skäl kan högsta antalet tillåtna studietimmar ökas till 2 200. Särskilda skäl kan vara om eleven inte har uppnått sådan kunskaps- och färdighetsnivå att han eller hon kan fortsätta i reguljär vuxenutbildning.

Timersättning till studerande i grundvux prövas av vuxenutbildningsnämnden i det län där utbildningen anordnas och till studerande i grund-sfi av vuxenutbildningsnämnden i det län där den studerande är kyrkobokförd.”

Beskrivningen är inte helt aktuell. Det pågår en omfattande rekonstruktion av vuxenutbildningen. Bl a togs det lägre bidraget bort 1991-01-01. Ytterligare förändringar kommer att vidtagas. Detta spelar emellertid knappast någon roll för den principiella diskussionen här.

Trots de blygsamma belopp det är fråga om har det uppstått en diskussion mellan inblandade myndigheter om hur timersättningen skall betraktas i socialbidragssammanhang. Praxis i kommunerna varierar också kraftigt mellan kommunerna. Ett övervägande flertal ansåg emellertid att timersättningen skulle betraktas som inkomst i sin helhet.

I regeringens proposition ”Kommunal och statlig utbildning för vuxna m m” (prop 1983/84:199) uttrycks den allmänna uppfattningen att timersättningen skall utgöra en stimulans och täcka en del av de merkostnader som uppstår i samband med deltagande i grundvux. ”De berörda personernas försörjning måste tryggas på annat sätt, oberoende av om de deltar i grundvux eller inte”. Såväl dåvarande skolöverstyrelsen som centrala studiestödsnämnden (CSN) hävdade följaktligen att – i varje fall den lägre – timersättningen inte skall räknas som inkomst vid prövning av socialbidrag. Skolöverstyrelsen ansåg att ersättningen var angelägen ur rekryterings- och motivationssynpunkt. I en skrivelse till regeringen 1987.0327 föreslog CSN vidare att regeringen skulle vidtaga åtgärder för en förändring. CSN ansåg att det ur utbildningspolitisk synpunkt var angeläget med ett stimu-

lansbidrag och föreslog ett "fribelegg" på 800 kronor/månad vid inkomstprövning av sociala förmåner.

Socialstyrelsen hade inte oväntat motsatt uppfattning. I direkt polemik slog man omedelbart i meddelandeblad 13/87 fast att timersättning oavkortat skall räknas som inkomst vid beräkning av socialbidrag. Timersättningen räckte visserligen inte till för försörjning men i första hand skulle emellertid behovet tillgodoses genom arbete.

Det finns endast ett fåtal rättsfall som berör denna motsättning mellan politikområdena. I en dom ansåg KammR i Göteborg (nr 3322-1983) att en kvinna som hade fullgjort 1 962 timmar av erbjudna 2 000 timmar svenskundervisning för invandrare skulle ha sitt sökta socialbidrag sänkt med den ersättning hon skulle fått om hon deltagit i de återstående 38 timmarnas undervisning. Ett annat mål avgjordes i RegR 1986. Socialnämnden hade avslagit en lågutbildad 50-årig kvinnas ansökan om socialbidrag med motiveringen att hennes behov kunde tillgodoses om hon deltog i grundvux med timersättning. Ärendet vandrade upp till RegR som gav kvinnan rätt till visst kompletterande socialbidrag (RÅ 1986 Ref 6). Fallet är emellertid något speciellt – kvinnan var t ex ordblind – och enligt Holmberg (1988) kan man i domen se "att ifrågavarande krav (nämligen att genomgå grundvux och erhålla ersättning; vår anm) bör kunna variera med hänsyn till ålder och levnadsomständigheter, varför ett annat resultat av bedömningen hade varit tänkbart om kvinnan hade varit yngre."

Studiestöd, som mera klart är avsett för att göra studier ekonomiskt möjliga att genomföra för den enskilde och där försörjningsmomentet är mera tydligt uttalat, regleras av studiestödslagen (Lag 1973:349, omtryckt 1987:303 och särskilda senare ändringar). I lagens 1 kap 1 § stadgas: "Staten lämnar studiestöd enligt denna lag i form av studiehjälp, studiemedel, korttidsstudiebidrag, internatbidrag och särskilt vuxenstudiestöd".

Studiehjälp utgår till personer mellan 18 och 20 år och består av studiebidrag jämte inackorderingstillägg och särskilda tillägg, samt studielån. Vid beviljande av studielån skall hänsyn tagas till den studerandes ekonomiska förhållanden. Studiebidraget är i princip lika stort som sk förlängt barnbidrag. Studiehjälp innebär sällan något konkurrensförhållande till SoL.

Studiemedel kan utgå från det år den studerande fyller 20 år. Studiemedel består av studiebidrag och studielån. Studiebidrag beviljas

med 2,28 procent av basbeloppet per studieperiod om 15 dagar för heltidsstuderande. Studiebidrag och studielån beviljas sammanlagt för högst 9,44 procent per studieperiod. Sammanlagt alltså högst 170 procent av basbeloppet per läsår och för deltidstuderande 85 procent. Per månad under nio månader motsvarar detta 193 procent av basbeloppet. De studerande skall emellertid med denna summa klara även bostadskostnader. Detta bör beaktas när man jämför med andra normer för levnadskostnader t ex förbehållsbelopp enligt RSV (132 procent), socialbidragsnorm enligt SoS (116 procent) eller folkpension plus pensionstillskott (144 procent) som alla kompletteras med särskilt bostadsstöd i någon form. Med avdrag för hyra av studentrum kan studiemedlet beräknas till ungefär 145 procent av basbeloppet per månad under nio månader. I tre månader förutsätts den studerande försörja sig på annat sätt.

Om detta anförde departementschefen i propositionen om socialtjänsten (prop 1979/80:1 s 201) följande:

”När det gäller studerande anser jag i likhet med socialutredningen att det rent principiellt inte bör vara en uppgift för socialtjänsten att svara för vuxnas kostnader i samband med studier. Grundregeln bör därför vara att socialbidrag inte skall ges till studerande som i övrigt är arbetsföra. Från denna regel måste emellertid undantag kunna göras när det är fråga om vissa akuta situationer. I anslutning till den praxis som redan gäller torde således socialtjänsten komma att behöva träda in med kompletterande socialbidrag också i särskilda fall på eftergymnasial nivå. Det kan exempelvis gälla personer med partiella studiehinder på grund av sjukdom eller handikapp, rehabiliterande åtgärder i förebyggande syfte, studerande med minderåriga barn etc.”

Socialbidrag skall alltså bara kunna utgå till studerande, som uppbär studiemedel, i akuta situationer. Men när studiemedlen som är avsedda att täcka levnadskostnaderna under nio månader inte räcker till uppehälle under ferierna? Eller om den studerande får arbete men måste vänta en månad på den första lönen eller när det inte finns arbete att få? Rättsläget framgår delvis av följande mål.

NN hade bedrivit studier vid socialhögskola i ett läsår. Han hade levt på studiemedel under terminerna och skaffat sig feriearbete från

13 juni. Med företagets löneutbetalningsrutiner skulle han få sin första lön den 28/7. Eventuellt skulle han kunna få ett förskott på 500 kronor. Under tiden saknade han medel till uppehälle och hyra. Han ansökte därför om bistånd enligt SoL 6§. Socialnämnden avslag hans begäran och NN besvarade sig i länsrätten. I sitt beslut yttrade LR:

... ”Länsrätten finner att ifrågavarande fall är att hänföra till en sådan akut situation, då det får anses klarlagt att NN vid sitt besök saknat medel till uppehälle och hyra för juni månad i anledning av att löneutbetalning skulle ske först långt senare och då studiemedlen, som ej varit avsedda för juni månad, varit förbrukade. Med hänsyn härtill får NN anses varit berättigad till bistånd för sitt uppehälle inklusive hyra för juni månad. Då länsrätten emellertid inte utan närmare kännedom om NN:s kostnader kan avgöra biståndets storlek skall målet återförvisas till sociala distriktsnämnden för ny prövning. Sådan prövning skall ske utan att NN behöver inkomma med förnyad ansökan om bistånd.”

LR andanröjde det överklagade beslutet och återförvisade målet till sociala distriktsnämnden för att utge bistånd för juni månad enligt de normer, som gällde för A kommun. Kommunen besvarade sig i sin tur.

KammR fastställde emellertid LR:s dom med följande motivering:

”Visserligen är studiemedlen inte beräknade för att täcka uppehållet under sommarferier, men utgångspunkten är i gengäld att den studerande då skall kunna klara sin försörjning genom förvärvsarbete. Brister denna förutsättning kan, såsom också distriktsnämnden har framhållit i målet, socialbidrag komma i fråga även till studerande med studiemedel.

I NN:s fall är det emellertid inte fråga om en studerande som har stått utan arbete under sommarferierna. Hans begäran om bistånd för juni månad hade i stället sin grund i att hans studiemedel för vårterminen då var förbrukade. Riktigheten av vad NN har påstått i detta hänseende har inte ifrågasatts i målet. Det har inte heller gjorts gällande att han ändå skulle haft tillgång till medel för sin försörjning och livsföring i övrigt. Med hänsyn härtill har han, såsom länsrätten har funnit, varit berättigad till bistånd.”(Dom

84-01-20 KammR i Göteborg. Mål nr 6968-1983. Domen har inte överklagats.)

En annan kammarrättsdom kan också få illustrera svagheterna i det ovan citerade uttalandet av departementschefen i socialtjänstpropositionen.

Sociala distriktsnämnden hade enligt överklagande beslutat beviljat socialbidrag utöver nämndens skyldighet enligt 6§ socialtjänstlagen. Bidraget hade beviljats mot återbetalning enligt 33§ socialtjänstlagen, varvid angivits att beviljat belopp skall återbetalas när familjen får inkomster av arbete.

I besvären yrkade NN att bistånd skall utgå enligt 6§ socialtjänstlagen utan återbetalningsskyldighet.

LR lämnade besvären utan bifall och NN besvärade sig till KammR och yrkade att kammarrätten skall upphäva länsrättens dom och fastställa att hans familj har rätt till bistånd enligt 6§ socialtjänstlagen för sitt uppehälle under tiden januari–maj 1983. Han hade därvid uppgett bl a följande. Han var gift och i familjen fanns fyra minderåriga barn, av vilka det yngsta var fött i januari 1983. Eftersom han hade fått studiemedel för sina studier under vårterminen 1983 hade hans eget behov av socialbidrag försvunnit. Länsrätten hade emellertid förbigått hustruns och barnens behov av bistånd. De hade rätt att få bidrag utan att han gjordes återbetalningsskyldig.

Sociala funktionen vid länsstyrelsen tillstyrkte bifall till besvären och anförde bl a följande:

”NN har under flera år arbetat som bildlärare utan att ha formell kompetens. För att trygga sin anställning och därmed förbättra familjens situation genomgick han under vårterminen 1983 utbildning till sådan lärare. En studerande har i princip inte rätt till bistånd i form av socialbidrag. Principen omfattar emellertid inte den studerandes familj.”

I sina domskäl yttrade KammR bl a:

”Såsom studerande är NN inte för egen del berättigad till bistånd till sitt uppehälle enligt 6§ socialtjänstlagen. Hans hustru och barn har däremot rätt till sådant bistånd, om deras behov inte kan till-

godoses på annat sätt. Det innebär att bistånd enligt den nämnda paragrafen skall utgå enligt A:s socialförvaltnings bidragsnormer för en vuxen (sammanboende) person och fyra barn, varvid biståndsbeloppet dock skall minskas med familjens intäkter i form av föräldrapenning, bidragsförskott, och bostadsbidrag samt de barn-tillägg, som kan ingå i NN:s studiemedel. Eftersom studiemedlen skulle täcka NN:s bostadskostnader i B, skall hela hyran för familjens bostad i A, inklusive kostnaderna för TV-licens och elström, hänföras till hustruns och barnens bidragsbehov.”

Med ändring av LR:s dom undanröjde KammR socialnämndens beslut och visade åter målet till socialnämnden för ny behandling. (Dom 83-10-10 KammR i Göteborg. Mål nr 4038-1983. Domen har inte överklagats.)

I båda dessa fall tillämpar alltså kammarrätterna en tämligen extensiv tolkning av biståndsrätten enligt SoL i förhållande till studie-stödet. Av mera principiell betydelse är kanske att det inte alls är självklart att den enskilde skall ha rätt att avstå från förvärvsarbete för att studera med samhällets stöd. Följande tidiga dom kan få illustrera ett fortfarande aktuellt rättsläge.

NN och hennes make studerade båda medicin vid universitetet. För familjens försörjning uppbar de båda studiemedel, barntillägg och bostadsbidrag. Om de skulle ordna privat barntillsyn skulle de få ett normunderskott på ca 900 kronor/mån. De ansökte i första hand om ekonomisk förtur till kommunal barnomsorg enligt SoL 6§. Socialnämnden avlog deras framställning och NN överklagade beslutet till länsrätten, som anförde:

”NN och MM har frivilligt valt att studera och kan på grund härav komma att sakna erforderliga medel till familjens livsföring. Eftersom de frivilligt valt att studera i stället för att förvärvsarbета har de inte rätt till bistånd till sin försörjning eller livsföring varken i form av förtur till kommunal barnomsorg eller i form av ekonomisk hjälp med stöd av 6§ socialtjänstlagen.”

Talan fullföljdes till KammR som utan egen motivering fastställde länsrättens dom (KammR i Stockholm mål nr 7299-82).

Tolkningen – som uppenbarligen alltjämt står sig – är alltså påtag-

ligt restriktiv. Den som vid vuxen ålder väljer att studera i stället för att förvärvsarbeta har i princip ingen rätt till bistånd enligt 6§ SoL. Endast i speciella fall kan, efter särskild prövning bistånd utgå till gruppen vuxna studerande. En vuxens val att studera i stället för att förvärvsarbeta faller under hans eget ansvar vid en bedömning av biståndsrätten. Antagligen är förvaltningsdomstolarna mera benägna att betona individens eget ansvar även vid mera speciella behov när det gäller studerande än andra grupper. Följande exempel kan få illustrera detta.

En högskolestuderande hade ett omfattande akut tandvårdsbehov och ansökte om bistånd enligt SoL 6§ med 3 000 kronor. Ansökan avslogs av sociala distriktsnämnden med motiveringen att behovet kunde tillgodoses på annat sätt. Sedan NN överklagat beslutet undanröjdes det av länsrätten och ärendet återförvisades till nämnden för förnyad handläggning. Nämnden vidhöll emellertid sitt avslag och länsrätten fick igen ärendet.

Länsrätten anförde:

”Av utredningen i målet framgår, att NN med beaktande av de nödvändiga utgifter han har som studerande (kurslitteratur, resor m m), saknar ekonomiska resurser att bestrida ifrågavarande kostnader för tandvård med 3 090 kronor. Det ekonomiska överskott, som enligt nämndens beräkningar skulle göra det möjligt för NN att själv betala sin tandvård, föreligger därför inte. Att han är studerande utgör inget hinder för att NN skall vara berättigad till stöd enligt socialtjänstlagen. Då den planerade tandvården får anses vara en nödvändig åtgärd för att NN skall kunna tillförsäkras en skälig levnadsnivå finner länsrätten att han är berättigad till bistånd enligt 6§ SoL med uppgivna 3 090 kr för tandvårdskostnader. Besvaren skall därför bifallas. Vid denna bedömning åligger det sociala distriktsnämnden att till NN utge det sökta biståndet.”

Sociala distriktsnämnden anförde besvär till KammR i Göteborg. KammR (mål nr 1938/83) anförde i sina domskäl bl a följande:

”NN:s tandbesvär är av akut karaktär. Även om han studerar är han berättigad till bistånd för sina tandvårdskostnader för att erhålla en skälig levnadsnivå om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt.

NN:s inkomster uppgår till 2 930 kr (studiemedel och bostadsbidrag) per månad. Hans utgifter med kommunens norm på 1 420 kr inräknad, är 2 356 (hyra och el). Utgifterna för resor till och från Lund och för kurslitteratur är däremot inte nödvändiga för hans livsföring eller försörjning. Som ett stort antal andra studerande bör NN rimligtvis flytta till den ort där han studerar. Vidare bör han kunna låna eller på annat sätt få tillgång till viss kurslitteratur. Studiemedlen i övrigt måste anses tillräckliga för NN:s utgifter, däri inräknat avbetalningar på en eventuell skuld för tandvårdskostnader. Vid denna bedömning kan socialnämnden inte åläggas att till NN utge bistånd enligt 6§ socialtjänstlagen.”

Domen överklagades men RegR beviljade inte prövningstillstånd.

Holmberg (1985) kommenterar domen och menar att i kraven på vad den biståndssökande borde ha gjort för att få inkomster och utgifter att gå ihop ligger ett indirekt klander av att han inte tagit sitt eget ansvar. ”Lämpligheten att på detta sätt göra biståndsrätten beträffande akuta behov av medicinsk vård beroende av olika hypotetiska föranstaltningar och förändringar av individuella levnadsvillkor kan onekligen diskuteras.”

I studiestödslagen finns också ett särskilt ”vuxenstudiestöd” (7 kap) avsett för studier på grundskolenivå och gymnasieutbildning. Det har som uttalat syfte att stödja den enskildes ställning på arbetsmarknaden och underlätta hans inträde till högskolestudier (SoU 1979:94). En förutsättning för vuxenstudiestöd är att den sökande har förvärvsarbetat i minst fyra år. Med förvärvsarbete jämställs t ex vård av egna barn. Stödet är så tillvida behovsprövat som att företräde ges till dem som har störst behov av utbildning och efter ett tillägg till 4§ (1988:877) att det inte ges till dem som uppenbart inte är i behov av ekonomiskt stöd.

Ett ärende som gällde förhållandet 1985 mellan vuxenstudiestöd och bistånd enligt SoL är antagligen fortfarande relevant. L studerade vid statens vuxengymnasium och ansökte om bistånd enligt SoL 6§ som utfyllnad mellan vuxenstudiestödet och kommunens norm för ”skälig levnadsnivå”. Sociala distriktsnämnden avlog ansökan med motiveringen att huvudregeln är att vuxna studerande skall kunna försörja sig själva genom studiestöd och ev tillfälliga arbeten. Undantag för detta kan endast medges i akuta situationer och någon sådan

förelåg inte. I besvär till länsrätten hävdade L att alla medborgare i Sverige har rätt till en "skälig levnadsnivå" definierat som kommunens socialbidragsnorm. I yttrande till länsrätten vitsordade sociala distriktsnämnden att vuxenstudiestödet understeg den gällande socialbidragsnormen i kommunen men bedömde ändå att stödet var så högt att L inte skulle behöva lida någon nöd. Länsrätten kunde inte bifalla besvären och delar av dess motivering är värda att citera:

"I motiven till socialtjänstlagen anförde sålunda socialministern att det rent principiellt inte bör vara en uppgift för socialtjänsten att svara för de vuxnas kostnader i samband med studier. De vuxenstuderande kommer på detta sätt att inta en särställning i bidragshänseende. De kan inte få socialbidrag trots att de genom studiestödet inte får lika mycket pengar att förfoga över för sina levnadskostnader inklusive studiekostnader som den vilken uppbär socialbidrag enligt norm.

Frågan är emellertid om en medveten diskriminering från det allmännas sida och den bottnar i att det är staten som svarar för det ekonomiska stödet till de vuxenstuderande, medan det är en kommun som svarar för ekonomiskt bistånd till andra som är i behov av det. Och det vore principiellt fel att ålägga kommunerna att gå in och komplettera ett otillräckligt statligt stöd. Är ett sådant stöd otillräckligt är det riksdagen som skall besluta om den förbättring som behövs, inte kommunerna. När det gäller de vuxenstuderande begränsar sig kommunernas ansvar till ett yttersta ansvar i akuta nödsituationer. Om en sådan handlar det inte i detta fall. Länsrätten finner alltså att besvären inte kan vinna bifall."

L överklagade till KammR i Stockholm som dock inte ändrade LR:s dom. L fullföljde talan till RegR som meddelade prövningstillstånd men som sedan lämnade besvären utan bifall. RegR anförde i sina domskäl:

"I målet är ostridigt att studiestödet understeg den socialbidragsnorm som under den aktuella tiden tillämpades inom Norrköpings kommun.

Det anförda ger vid handen att L inte nådde upp till en skälig levnadsnivå i den mening som avses i 6§ socialtjänstlagen. Vid be-

dömning av frågan om han på grund härav kan anses berättigad till bistånd enligt denna bestämmelse är emellertid att beakta att en förutsättning för bistånd också är att L:s behov inte kan tillgodoses på annat sätt, t ex genom inkomster av arbete. Den som inte har något arbete och är arbetsför anses enligt gällande rättspraxis kunna vägras bistånd om han inte söker arbete och antager anvisat arbete som är lämpligt (se exempelvis RÅ 1984 2:92, RÅ 1985 2:5 och RÅ 1986 ref 6). Detta har ansetts gälla även när skälet till att den enskilde inte sökt arbete varit att han bedrivit studier. L har visserligen sökt tillfälligt arbete under terminen men inte erhållit något. Han kan emellertid inte därmed anses ha ställt sig till arbetsmarknadens förfogande på ett sådant sätt som krävs för rätt till bistånd.

Den omständigheten att det särskilda vuxenstudiestödet är otillräckligt och att L om han vägras bistånd kan tvingas att avbryta sina studier – och att därmed syftet med stödet, nämligen att bereda vuxna med kort utbildning möjlighet till ytterligare utbildning (se prop 1975:23 s 186ff) inte uppfylls i vad avser L – kan inte påverka bedömningen av frågan om rätten till bistånd enligt 6§ socialtjänstlagen (jfr prop 1979/80:1, del A, s 201) annat än i vissa akuta situationer såsom sjukdom, handikapp eller dylikt. Vad L anfört är inte att hänföra till sådana situationer.” (RÅ 1987 ref 2)

Man kan naturligtvis ha delade meningar om RegR:s bundenhet vid förarbetena till SoL. Framförallt som L:s syfte med studierna var att han ville skapa sig bättre förutsättningar på arbetsmarknaden, vilket också är meningen med vuxenstudiestödet. Om han i stället för vuxenstudiestöd hade ställt sig till arbetsmarknadens förfogande hade hans ekonomiska förutsättningar för studier inom ramen för arbetsmarknadsutbildningen antagligen varit väsentligt bättre. När allt kommer omkring bedrivs en mycket stor del av vuxenutbildningen i Sverige inom ramen för arbetsmarknads- snarare än utbildningspolitiken. Socialtjänstens skyldighet att lämna bistånd är då mycket större. RegR var naturligtvis inte omedveten om detta och den bristande konsistensen mellan de olika politik- eller lagstiftningsområdena. Å andra sidan måste man naturligtvis respektera RegR:s tveksamhet att genom prejudikat skapa sådana ”kollektiva rättigheter” som rimligen är en angelägenhet för lagstiftaren.

Ekonomiskt bistånd

En grundtanke med det individualiserade ekonomiska biståndet i SoL:s konstruktion var att det skulle fylla ut förmodat relativt få behov som kunde återstå när mera generella stödformer gjort sitt. Vi har behandlat utbildningsstöd. Med det finns också t ex arbetsmarknadsåtgärder, bostadsstöd och naturligtvis den allmänna socialförsäkringen (AFL). Som nämnts tidigare föreslog också socialutredningen ett särskilt socialförsäkringstillägg (SOFT) som visserligen skulle vara behovsprövat, men strikt schabloniserat, enhetligt över riket och administrerat av försäkringskassorna. Detta skulle ytterligare reducera behovet av individuellt ekonomiskt bistånd enligt SoL.

Så som SoL och särskilt 3 och 6§§ har konstruerats finns det en inbyggd expansionssträvan inom systemet. Till en del motverkas detta av kommunalekonomiskt motiverad restriktivitet och till en del av att SoL skall uppfattas som subsidiär och andra stödformer primära. Som i fallet med studiestöd diskvalifieras individen *à priori* om han erhåller annat stöd. Samordningen mellan SoL och andra stödformer är emellertid inte okomplicerad.

Ett illustrerande exempel kan vara de ålders- och förtidspensionärer med ingen eller låg ATP som har höga bostadskostnader. Något beroende på hur det kommunala bostadstillägget har konstruerats i kommunen kan många av dessa pensionärer tvingas leva betydligt under det existensminimum som kommunen i fråga anser vara "skälig levnadsstandardnivå" enligt SoL.

Ett annat exempel på brister i samordningen är det mellan SoL och bostadsstödet. Bostadsbidragen är väsentligt mera restriktiva både vad gäller inkomster och högsta tillåtna hyra. Nivån och inriktningen av bostadsbidragen har inte följt utvecklingen av bostadskostnader och hushållssammansättning. Kombinationen av relativt låg inkomst och hög hyra är därför en vanlig anledning till socialbidrag. Särskilt gäller detta ensamstående yngre med heltidsarbete men låg inkomst. Trots detta har endast en minoritet av dessa bostadsbidrag. Förutom med de politiska ställningstagandena som gjorts i lagen om bostadsbidrag (lag 1988:786 ändrad 1990:792; boverkets författningssamling 1990:23) sammanhänger detta med att bostadsbidragen beräknas på taxerad inkomst, men socialbidragen på den aktuella nettomånadsinkomsten och att biståndsbehoven ofta är tillfälliga och kortvariga.

I förhållande till arbetsmarknadsstödet dvs arbetslöshetskassa,

kontant arbetsmarknadsstöd och utbildningsbidrag – fungerar bistånd enligt SoL som komplettering. Trots att dessa stödformer är relativt generösa hindrar det emellertid inte att arbetslöshet är den helt dominerande orsaken till behov av socialbidrag.

Förhållandet mellan ekonomiskt bistånd enligt SoL och andra mera generella bistånd har i allmänhet varit relativt problemfritt i förvaltningsdomstolarna även om resultatet, som i utbildningsstödet, ibland kan förefalla lätt absurt för den oinvigde. Ett moln på denna problemfria himmel som inte är utan intresse är det om barnbidrag och bidragsförskott.

Allmänt barnbidrag (lag 1947:529), flerbarnstillägg (lag 1990:491) och s k förlängt barnbidrag (lag 1986:378) är tänkta att utgöra ett generellt och icke behovsprövat extra stöd till barnfamiljer. Ett annat sådan stöd är bidragsförskotten (Lag 965:143). Bidragsförskott är avsett som ett särskilt samhälleligt stöd till barn som har en försörjare (enligt FB) som försummar eller inte förmår fullfölja sin underhållsskyldighet. Bidragsförskottet ingår i den allmänna socialförsäkringen och utgör för närvarande 40 procent av basbeloppet. Både barnbidragen och bidragsförskottet har utgjort ett problem med avseende på hur de skall betraktas i socialbidragshänseende.

Socialstyrelsen hävdade i Allmänna råd 1981:1 att varken barnbidrag eller studiebidrag (nu förlängt barnbidrag) borde avräknas från socialbidraget, utan "normerna bör vara beräknade med utgångspunkt från att den unge eller den unges vårdnadshavare utöver socialbidraget behöver barnbidraget och studiebidraget för sin försörjning och livsföring i övrigt". Enligt socialstyrelsen skulle t ex bidragsförskottet i sin helhet komma barnet tillgodo även om socialbidragsnormen för barnet understeg bidragsförskottsnivån.

I Allmänna råd 1985:1 gjorde emellertid socialstyrelsen en närmast 180 graders helomvändning. Man konstaterar att barnbidrag etc dithills inte hade betraktats som inkomst, vilket hade gjort att kommunerna anpassat normerna nedåt så att de tillsammans med barnbidrag skulle betraktas som adekvata i socialbidragssammanhang. Dvs man hade i normerna "dragit av" barnbidrag etc från socialbidrag för barnen. Socialstyrelsen, som rent allmänt rekommenderar användandet av bruttonormer, fortsätter vidare:

"Det är därför enklast att barnbidrag/studiebidrag och flerbarns-

tilllägg generellt betraktas som inkomst för hela familjen. Detta gör också att politiska beslut om förändringar av nivån på dessa bidrag inte påverkar nivån på socialbidragsnormen. I detta fall måste normen räknas om varje gång det sker förändringar i dess bidrag.”

Argumenteringen kan synas svag, men socialstyrelsen fick ett visst stöd av regeringsrätten i en dom från 1985 (RÅ 85 2:13). RegR anförde:

”Flerbarnstillägg utgör en del av det allmänna barnbidraget och är avsett som ett förstärkt ekonomiskt stöd till flerbarnsfamiljer. Som socialstyrelsen angett är det befogat att betrakta barnbidragen inklusive flerbarnstilläggen som inkomst vid bedömning huruvida familjens disponibla inkomst medger en skälig levnadsnivå. Det förhållandet att barnbidraget ligger utanför riksskatteverkets normalbelopp för existensminimum får beaktas vid jämförelsen mellan kommunens normer och existensminimum.”

RegR:s dom innebär alltså att medan RSV:s normer för existensminimum (eller det s k förbehållsbeloppet) skall vara vägledande så skall normen för socialbidrag för barn vara satt så hög att avräkningen av barnbidraget inte leder till oskäligt låg levnadsnivå. En skälig levnadsnivå beräknad på detta sätt skall enligt socialstyrelsen för t ex ett barn på upp till tre år motsvara 55 procent av basbeloppet. (RSV räknar i sitt existensminimum med 40 procent av basbeloppet men då tillkommer för familjen barnbidraget, vilket blir sammanlagt 64 procent av basbeloppet). 1988 hade 13 procent av kommunerna normer som understeg 55 procent. 1991 hade detta ökat till 68 procent av kommunerna. (SCB S 45 SM 8801 resp 9101).

Denna utveckling kan naturligtvis ha ett samband med ett kärvare kommunalekonomiskt läge. Det kan emellertid inte uteslutas att den har ett samband med de allmänt suddiga och delvis motstridiga normer som predikas av respektive socialstyrelsen, riksskatteverket och regeringsrätten.

Hur bidragsförskotten skall hanteras har vållat en motsvarande förvirring. I allmänna råd 1981:1 ansåg socialstyrelsen att bidragsförskott (eller underhållsbidrag upp till bidragsförskottets nivå) inte skulle betraktas som inkomst vid fastställande av socialbidrag till fa-

miljen. Socialstyrelsen hänvisade därvid till en dom i kammarrätten i Göteborg från 1974. I domen sägs bl a:

”Den vid tillkomsten av lagstiftningen om bidragsförskott uttalade grundtanken att förskottet i sin helhet skulle användas till barnets levnadsomkostnader för att därigenom bereda det en skälig minimistandard får därför alltså anses vara gällande. På grund härav bör inte någon del av de till barnen utgående bidragsförskotten varit tillgängligt för bestidande av H:s kostnader för hennes uppehälle.

Vid beräkning av den hjälp som H varit i behov av för sitt uppehälle kan socialnämnden – enligt vad ovan anförts – inte anses ha varit berättigad att avräkna det belopp varmed bidragsförskotten till hennes barn överstigit den av kommunen tillämpade socialhjälpnormen till barn”.

Enligt socialstyrelsen 1981 skulle bidragsförskottet i sin helhet komma barnet tillgodo även om socialbidragsnormen för barnet understeg bidragsförskottet. Redan i oktober 1984 (Mål nr 3160-1983) gjorde emellertid regeringsrätten en helomvändning och fastslog att bidragsförskottet i sin helhet skulle avräknas som inkomst vid beräkning av socialbidrag förutsatt att kommunen har en socialbidragsnorm för den bidragssökande som minst motsvarar riksskatteverkets normalbelopp för existensminimum.

De flesta kommuner har sedan accepterat principen att barnbidrag och bidragsförskott skall avräknas mot socialbidraget. Ganska många – kanske flertalet – beaktar emellertid inte villkoret i regeringsrättens dom från 1984 ”förutsatt kommunen har en socialbidragsnorm som medger en skälig levnadsnivå”. Flera kommuner har t ex en norm för barn mellan 0–3 år om 27 procent av basbeloppet vilket enligt socialstyrelsen (Meddelandeblad 2/91) enbart motsvarar kostnaden för livsmedel till barnet. Man skulle här kunna tala om ett ganska omfattande ”rättstrots” från kommunernas sida. Att detta är möjligt sammanhänger bl a med dåliga beslutsrutiner i socialnämnderna med brister i beslutsmotiveringar och besvärshänvisningar, dåliga kunskaper hos klienterna om besvärmöjligheterna och bristande kunskaper hos länsrätterna om normernas innehåll och innebörd. Vi skall återkomma till dessa frågor.

Införsel och utmätning

Ett i någon mening analogt – men inverterat – förhållande råder mellan normerna för ekonomiskt bistånd enligt SoL och införsel enligt utsökningsbalken (UB). I domar från 1984 slog RegR fast att ett minimum för ”skälig levnadsnivå” och biståndsbehov enligt SoL 6§ skulle anses vara det förbehållsbelopp (”existensminimum”) som riksskatteverket årligen fastställer med utgångspunkt i konsumentprisindex. Detta ”normalbelopp” låg under hela 1980-talet under socialstyrelsens riktvärden för socialbidragsnorm och under normerna i flertalet kommuner. Innebörden av detta har varit att den som överklagat ett bidragsbeslut med bistånd under ”existensminimum” har fått rätt. (Särskilt undersenare tid har emellertid många kommuner manipulerat normerna så att allt fler kostnadsposter börjat inräknas i normbeloppet. Ett förhållande som ofta inte observerats av förvaltningsdomstolarna.)

Som ett led i en allmän översyn av UB föreslog emellertid RSV att det normala förbehållsbeloppet vid införsel skulle höjas och samordnas med socialstyrelsens riktlinjer för socialbidrag (RSV rapport 1991:1). Efter remissbehandling anslöt sig regeringen (prop 1991/92:24) till förslaget. Sammanhanget med socialbidragsnormerna observerades emellertid varken i remissbehandlingen eller propositionen. Härtill kom att RSV kombinerade konsumentprisindex med den precisering av innehållet som finns i konsumentverkets sk hushållsbudget. Resultatet har blivit att förbehållsbeloppet nu ligger en bit över socialstyrelsens riktlinjer. Konsekvensen kommer sannolikt – om inte RegR ändrar sig – att bli att socialbidragsnormerna måste (”bör”?) höjas i ett antal kommuner. De relativt stora skillnaderna i socialbidragsnormer mellan kommunerna borde minska och kommunernas möjligheter att ”manipulera” normerna borde reduceras. De kommunalekonomiska konsekvenserna borde bli ganska betydande. (Detta har inte skett enligt en undersökning av socialtjänstkommittén (SOU1992:98). Det är en del av systemets svagheter.)

Exemplet kan på ett påtagligt sätt få illustrera hur sammanflätat rättssystemet är och hur förändringar i enskilda lagar fortplantar sig på ett av lagstiftaren oförutsett sätt till tillämpningen av andra.

Vård och behandling

SoL är som nämnts tänkt att vara subsidiär till andra delar av det sociala skyddsnetet. Vi har i det föregående huvudsakligen diskuterat SoL:s roll i relation till andra ekonomiska omständigheter. Men bistånd enligt SoL är också mycket mer, bl a konkret bistånd i form av "vård och behandling". I dessa fall blir avgränsningsproblemen än mera kritiska för den enskilde, som riskerar att hamna mellan två stolar, och svårlösta för myndigheter och domstolar. Gränsdragningsproblemet är särskilt betydelsefulla när det gäller förhållandena till hälso- och sjukvården, vården av psykiskt utvecklingsstörda och vissa delar av kriminalvården. De har delvis olika karaktär och vi skall behandla dem var för sig.

Utgångspunkten är emellertid SoL:s subsidiära karaktär sådan den uttrycks i 3§; "kommunen har det yttersta ansvaret" men detta innebär "ingen inskränkning i andra huvudmäns ansvar". Den enskilde kan emellertid utkräva sin rätt till bistånd enligt SoL 6§ och få denna rätt prövad i domstol. Någon motsvarande "rätt" finns inte i t ex sjukvården. En förvaltningsrättslig prövning blir alltså en prövning av om den enskilde är berättigad till bistånd enligt SoL, medan själva förhållandet att han inte erhållit vården inom t ex sjukvården blir ett rättsfaktum som domstolen kan konstatera men inte göra något åt. Detta innebär naturligtvis en påtaglig "risk" för att man i realiteten byggt in en svårkontrollerad expansionstendens i socialtjänsten om andra huvudmän de facto inte lever upp till sitt ansvar. Men det kan också bli en risk för att den enskilde inte får den vård eller behandling han behöver och har "rätt" till.

Det bör emellertid understrykas att konkurrensförhållandena mellan socialtjänsten och andra vård- och behandlingsformer inte bara är en fråga om lagstiftning eller rättsliga derogationsregler. Det handlar i hög grad också om teknologier, professionella och organisatoriska förhållanden inom och mellan de olika vårdsystemen. Detta är kanske mest kritiskt i förhållandet mellan psykiatri och socialtjänsten. Det finns en teknologisk och professionell utveckling mot mera öppna vårdformer för psykiskt sjuka. Detta ställer då krav på socialtjänsten, som man inte självklart har resurser eller kompetens att möta. Ett annat allvarligt problem är de grava missbrukare som samtidigt är svårt psykiskt sjuka ("borderline"). Psykiatri anser sig inte kunna ta hand om missbruksproblemen och socialtjänsten inte om de psykiska.

Hälso- och sjukvårdslagen (HSL; 1982:763) är en utpräglad ramlag. Målen beskrevs (2§) ursprungligen mycket allmänt; så allmänt att det gränsar till det helt triviala: "Målen för hälso- och sjukvården är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen". Senare (1985:560) gjordes en viss precisering om tillgänglighet, patientens integritet och självbestämmande, etc. Inte heller dessa tillägg är emellertid särskilt precisa. HSL innehåller heller ingen individuellt bestämd rätt till sjukvård. Riskerna för överlappningar och ansvarskonflikter mellan socialtjänsten och sjukvården var i och för sig inte oförutsedda vid tiden för lagstiftningen. Som svar på en ganska omfattande remisskritik anförde departementschefen i socialtjänstpropositionen:

"Enligt min mening bör ansvarsfördelningen mellan socialtjänsten och andra huvudmän övervägas främst ifråga om vårdinsatser. De ekonomiska resurser som krävs för bistånd av detta slag är ofta betydande. Remissinstanserna har främst pekat på omsorgerna om äldre, vården av psykiskt sjuka och vården av missbrukare som områden där gränserna mellan socialtjänst och sjukvård traditionellt är oskarpa."

Departementschefen övergick sedan till att diskutera olika metoder för att klargöra ansvarsfördelningen, men fann dem alla otillfredsställande. (Hans resonemang om äldreomsorgen får en nästan ironisk touch i ljuset av den helt omvända uppfattningen i prop 1990/91:14 om äldreomsorgen.) I socialtjänstpropositionen uttalade departementschefen:

"Om man vidare t ex slog fast att kommunen svarade för alla omsorger om äldre oavsett vårdbehovets natur, skulle detta innebära att kommunerna fick ta på sig uppgifter inom sjukvården, som landstingskommunerna traditionellt har haft hand om. Omvänt skulle landstinget få ansvar för rent sociala behandlingsinsatser i en omfattning som är främmande för denna huvudman. Möjligheterna att göra rationaliseringsvinster och utnyttja överkapacitet skulle minska. En alltför skarp ansvarsfördelning skulle kunna leda till totalt ökade kostnader. Jag anser också att det finns en risk för att det värde som ligger i ökat kunskapsutbyte går förlorat."

Departementschefens slutsats blir:

”Mot bakgrund av vad jag nu sagt är jag inte beredd att föreslå detaljerade regler för ansvarsfördelningen mellan socialtjänsten och sjukvården. Jag utgår i stället från att de tveksamheter som kan komma upp i fråga om denna fördelning smidigast får sin lösning genom överenskommelser mellan huvudmännen. På detta sätt kan bl a lokala behov och önskemål bäst tillgodoses.”

Man kan naturligtvis – åtminstone i efterhand – ställa sig en smula skeptisk till denna tillit. Speciellt när huvudmännen konkurrerar om samma personalresurser och i ett ansträngt ekonomiskt läge om samma skatteunderlag. Man bör kanske också beakta att det är radikalt olika traditioner och kulturer, som självklart gör ett mera omfattande erfarenhetsutbyte mindre troligt.

Resonemanget leder emellertid fram till att ansvarsfördelningen mellan socialtjänsten respektive sjukvården skall bestämmas med hänsyn till den kompetens som krävs för att utföra insatsen och inte vårdbehovets orsak.

Socialstyrelsen kallar detta i allmänna råd 1981:1 för ”kompetensprincipen”. I propositionen om hälso- och sjukvårdslagen (prop 1981/82:97) uttryckte departementschefen sjukvårdens ansvar i följande termer:

”Hälso- och sjukvårdens vårdansvar bör i princip begränsas till att omfatta sådana vårdbehov som bedöms kräva insatser av medicinskt utbildad personal eller av sådan personal i samarbete med personal med administrativ, teknisk, farmaceutisk, psykologisk eller social kompetens.”

Departementschefens utgångspunkt är alltså en betydande tillit till att eventuella ansvarskonflikter mellan huvudmännen skulle kunna lösas smidigt och utan men för patienten eller klienten. Denna tro på huvudmännens goda vilja var möjligen något optimistisk. Snävt ekonomiska överväganden kan slå hårt mot enskilda, vilket kan illustreras av följande händelse som också föranledde ett uttalande av JO. (Att en exakt likadan situation inte bör kunna upprepas på grund av ”Ädelreformen” förminskar inte det principiella intresset.)

Fallet gällde en 80-årig kvinna, NN som efter en kortare klinikbehandling placerats på ett vårdhem i ett annat län. Hon hade vårdats där i tjugo år, (enligt det sk utomlänssavtalet) långt från sin ursprungliga hembygd. I början av 1985 inledde hälso- och sjukvårdsnämnden i kvinnans hemlandsting en aktion för att nedbringa sjukvårdskostnaderna som bl a innefattade en undersökning av vilka utomlänspatienter som kunde överföras till sådan vård (ålderdomshem) där kommunerna svarade för kostnaderna. Man fann då, efter en ytlig undersökning och mot sjukhemsläkarens uppfattning, att kvinnan kunde flyttas. Kvinnan motsatte sig flyttningen och fick psykiska besvär när frågan aktualiserades. Man tog emellertid ingen hänsyn till detta och flyttningen verkställdes. NN:s barn anmälde ärendet till JO som efter en grundlig granskning summerade sin rapport (Dnr 1905-1985):

”Det sätt på vilket landstinget handlagt ärendet ger mig anledning att anta att det inte är en strikt medicinsk bedömning av NN:s vårdbehov som utlöst landstingets handlande utan befäster mitt intryck av att landstingets främsta syfte är att spara pengar. Detta är desto mindre tilltalande som det bara är fråga om att överflytta kostnaderna på ett annat samhällsorgan, låt vara inom annat län.

Jag har normalt inte anledning att uttala mig i de tvister som kan uppstå mellan olika myndigheter om vem som har det ekonomiska ansvaret för en enskild människa. Men när en vårdansvarig huvudman efter 19 år vill göra sig kvitt sitt ansvar för en åldrig människa som inte själv kan föra sin talan kan jag inte underlåta att ta upp saken. Enligt min mening är det skrämmande att vården kan drabbas en enskild människa på sätt som skett i detta fall.

Avslutningsvis kan jag dock inte underlåta att framhålla att vad som förekommit i ärendet påminner om äldre tider, när kommuner ibland arbetade för att skjuta över ansvar för kostnadskrävande personer till grannkommunen. Ett dylikt förfarande, där den enskilde ofta kom i kläm, borde vara dagens samhälle med dess vårdresurser främmande. Så är uppenbarligen inte fallet.”

Detta fall är möjligen extremt men också på sitt sätt typiskt. I ett kärvt kommunalekonomiskt läge kommer huvudmännen att ta till rationaliseringar och besparingsåtgärder där det inte är säkert att sociala och humanitära intressen beaktas eller ens observeras.

Kompetenskonflikterna sådana de avspeglas i rättsfall gäller ibland vård och behandling vid behandlingshem eller kostnader för vård eller behandling vid enskilda vårdhem. Vanligare är emellertid olika typer av behandlingsbehov som sjukvårdshuvudmannen inte vill eller inte anser sig ha resurser att tillgodose. Hit kan man t ex föra olika former av psykoterapi, kiropraktikerbehandling eller vistelse på hälsoshem och hälsoresor utomlands. När behovet då är styrkt har RegR och KammR tagit ställning för att SoL 6§ är tillämplig om sjukvårdshuvudmannen inte kan eller vill ta sitt ansvar.

Psykoterapi är som nämnts ett av de områden där kompetenskonflikter och lagkollisioner är mest frekventa. I ett stort antal fall har förvaltningsdomstolarna då tagit ställning för att om inte sjukvårdshuvudmannen – som förutsätts ha ”kompetensen” – lever upp till sitt ansvar enligt HSL, så måste kommunen träda istället. I en dom är RegR mycket tydlig i sitt ställningstagande. Fallet är i den mening extremt att den klagande var tvångsintagen enligt LSPV vid ett psykiatriskt sjukhus. Han hade emellertid tidigare vid ett behandlingshem för missbrukare påbörjat en psykoterapeutisk behandling. Han ansåg sig ha behov av en fortsatt sådan behandling och eftersom sjukhuset inte kunde tillhandahålla den hemställde han om ekonomiskt bistånd enligt 3 och 6§§ SoL för terapin. Socialnämnden som menade att sjukvården genom tvångsintagningen hade övertagit ansvaret avlog hans begäran. Ärendet hamnade så småningom i RegR som i sitt beslut bl a anförde:

”Läkare som är ansvariga för JS’s vård på sjukhuset har bedömt att han därunder har behov av den behandling som terapeuterna utför. Det åligger vid sådana förhållanden landstinget som huvudman för sjukhusvården att bekosta behandling med psykoterapi. Eftersom emellertid JS på grund av landstingets underlåtenhet syns löpa risk att gå miste om en för honom behövlig behandling, får det anses följa av 3§ socialtjänstlagen att kommunen ytterst får ansvara för denna behandling.” (Dom 87-10-22, mål nr 6027-1986)

I sitt yttrande hade också socialstyrelsen framhållit att ”olika uppfattningar om vem som bär kostnadsansvaret får alltså inte åberopas som skäl för avslag på framställan om ekonomiskt bistånd enligt 6§ socialtjänstlagen till sådana kostnader.”

Ytterst rör sig denna konkurrens mellan SoL och HSL alltså om kommunens "yttersta ansvar". Hittills har det mest varit de ekonomiska relationerna mellan de offentliga huvudmännen som varit aktuella, även om det ibland har handlat om vad som är "skolmedicin" och alltså enligt "kompetensprincipen" skall höra till sjukvårdshuvudmannens ansvarsområde. En ökad privatisering av sjukvården liksom framförallt omorganisation av psykiatrin och en utveckling av alternativa behandlingsformer – likt den som ägt rum inom missbrukarvården (se nedan kap 12) – kan emellertid snabbt ge problemet nya dimensioner.

Lagen om särskilda omsorger för psykiskt utvecklingsstörda (OL;1985:568) ålägger landstingen ett särskilt ansvar för dem som har en sådan intellektuell funktionsnedsättning att den, beroende på grad och miljö, utgör ett handikapp. OL har inte riktigt samma ramlagskaraktär som HSL. Den anger bl a ganska precist vilka som skall räknas som psykiskt utvecklingsstörda och också (4§) vilka insatser den enskilde har rätt till och under vilka förutsättningar (5§). I 5§ 2 st anges att insatserna skall tillförsäkra den utvecklingsstörde "goda levnadsvillkor" och alltså en något högre ambitionsnivå än SoL 6§ "skälig levnadsnivå". Det är möjligt att anföra förvaltningsbesvär enligt OL. Antalet besvär är få och rör huvudsakligen rätt till s k gruppbostad.

Ansvariet inom omsorgsvården är alltså tämligen väl preciserat liksom åtgärderna. Detta sammanhänger naturligtvis med att personkretsen trots allt är ganska begränsad. I alla andra avseenden skall den utvecklingsstörde jämföras med andra vad gäller bistånd enligt SoL. Ändå uppstår kompetenskonflikter mellan huvudmännen. Detta har bl a gällt socialnämndens ansvar för bistånd till extraresor (RegR Dom 84-05-24, mål nr 4303-1982), personlig assistans i särskola (RÅ 1989 ref 49), rekreationsresa med personlig vårdare (RÅ 1987 ref 22). I sådana fall förefaller RegR ha haft en mera frikostig bedömning av "skälig levnadsnivå" än vad som annars är vanligt vad gäller bistånd enligt SoL. Vilket alltså skulle kunna överensstämma med lagstiftarens intention om viss överkompensation.

En av de specificerade "rättigheterna" i OL är den om gruppbostad. Som nämnts är det den vanligaste anledningen till besvär enligt OL. Oftast får den sökande bifall. En fråga som vållat viss rättslig uppmärksamhet är frågan om vem som skall stå för hemutrustningen när landstinget i övrigt ordnat förutsättningarna. I två fall kom

KammR i Göteborg fram till diametralt olika uppfattningar. I en dom (mål nr 1358-1988) ansåg man att det var omsorgsnämndens skyldighet att stå för detta, i en annan (mål nr 3941-88) att det skulle tillgodoses genom bistånd enligt 6§ SoL. Först i december 1991 beslöt RegR "salomoniskt" att socialtjänsten skall svara för den del av utrustningen som inte är särskilt hänförlig till handikappet. (Mål nr 4380:88)

Det finns också påtagliga beröringspunkter mellan delar av kriminalvården enligt brottsbalken (BrB) och SoL. Av olika skäl har det visat sig lättare att lösa potentiella konflikter mellan dessa rättsområden än vad gällt en del andra. Ett sådant skäl är att departementschefen i socialtjänstpropositionen var mycket tydlig när han slog fast att kriminalvårdens klienter har samma rätt till bistånd som andra, även om kriminalvården sedan ändå tar hand om en del av de behov som klienterna kan tänkas ha. Departementschefen ville "på detta sätt otvetydigt slå fast socialtjänstens ansvar."

Detta uttalande har onekligen underlättat förvaltningsdomstolarnas ställningstagande, vilket kan illustreras med det följande rättsfallet.

Fallet gällde en intagen på kriminalvårdsanstalt, som dels hade en hyresskuld för sin bostad och av det skälet hotades av vräkning, dels under tiden han var intagen inte kunde betala hyran för sin bostad. Hans ansökan om bistånd för hyresskuld och hyra enligt 6§ SoL avslogs och NN överklagade i LR.

I sakfrågan gjorde LR följande bedömning:

"Målet gäller således NN:s rätt till ekonomiskt bistånd med den vid ansökan föreliggande hyresskulden samt med löpande hyra fram till frigivningen, som är beräknad till den 8 april 1982. Vad gäller bistånd till skuldeliminering uttalas i förarbetena till socialtjänstlagen (prop 1979/80:1 s 202) bl a följande. Olika slag av skuldsättning kan utgöra ett allvarligt hinder för att en person skall återvinna arbetsförmåga och möjlighet att försörja sig själv och i förekommande fall sin familj. Beträffande rehabiliteringsaspekten anføres i propositionen på sid 199 bl a: Jag delar socialutredningens uppfattning att det är angeläget att bidra till rehabiliteringsändamål liksom idag i viss utsträckning och vissa former skall kunna utgå under de förutsättningar som anges för rätten till bistånd. Dessa insatser in-

om socialbidragets ram bör utgöra en grund för en mer långsiktig uppbyggnad av den bidragsberättigades möjligheter att helt eller delvis försörja sig och till en aktiv livsföring. Biståndet skall med andra ord ges en förebyggande inriktning.

Mot bakgrund av det ovan anförda framstår som avgörande vid bedömningen av NN:s rätt till bistånd vilken betydelse som ur rehabiliteringssynpunkt skall tillmätas att han får behålla sin nuvarande bostad. Därvid kan först konstateras att det från en förebyggande synpunkt måste framstå som olämpligt att han vräks från sin bostad samtidigt som han frigges från fängelset. Med hänsyn till NN:s bakgrund får det vidare antas bli förenat med svårigheter för honom att skaffa en annan likvärdig bostad. På grund av det nu sagda finner länsrätten att NN är berättigad till bistånd i enlighet med sin ansökan.”

Kommunen överklagade först till KammR som fastställde LR:s dom och sedan till RegR, som beviljade prövningstillstånd, men inte fann skäl att göra någon ändring. I domen hävdades alltså NN:s ”rehabiliteringsbehov” som i sin tur är en tolkning av 6§ 2 st: ”Biståndet skall utformas så att det stärker hans resurser att leva ett självständigt liv.” Rätten att leva ett självständigt liv påverkas alltså inte av att klienten är tillfälligt inlåst!

Sammanhållen målinriktad ramlag?

Ett av de avgörande motiven bakom den nuvarande socialtjänstlagen var ambitionen att skapa en sammanhållen och enhetlig lagstiftning för all socialvård. Integrationen av de tre sociala vårdlagarna (och barnomsorgslagen) var en huvudfråga i socialutredningens direktiv och det senare lagstiftningsarbetet. Det är inte självklart att man lyckades leva upp till den målsättningen.

SoL har ambitionen att reglera samhällets insatser på ett mycket stort och egentligen väldigt heterogent område. En del av denna komplexitet kommer till uttryck genom att lagen anger åtminstone fyra målgrupper eller områden, nämligen barnomsorg, insatser för äldre och handikappade, barn- och ungdomsvård samt missbrukarvård. Till

detta kommer då den delvis övergripande men diffusa restgrupp som kallas "individ- och familjeomsorg" men som i lagen huvudsakligen kommer till uttryck i 5 och 6 §§. (Egentligen var detta tänkt att vara själva "grundbulten" i den nya socialtjänsten men har blivit marginell från åtminstone politiska och ekonomiska synpunkter om än inte "byråkratiska".) Förutsättningarna för en lagreglering på dessa olika områden skiljer sig emellertid starkt.

En olikhet ligger i signifikansen och ställningen i den politiska debatten och det politiska ansvarsutkrävandet. Eftersom SoL i första hand skall konkretiseras och preciseras genom kommunerna utgör detta en viktig skillnad i de fundamentala förutsättningarna för en effektiv lagreglering. Det är närmast självklart att barnomsorgen och omsorgen om äldre och handikappade intar en särställning både genom att beröra många människor och genom att representera stora kostnadsposter i den kommunala ekonomin. Barn- och ungdomsvård samt missbrukarvård är i dessa avseenden motpoler. De berör relativt få människor eller väljare och – även om kostnaden per individ ibland kan förefalla sensationellt hög och bli föremål för kvällstidningsrubriker – representerar de en relativt marginell del i kommunernas socialbudgetar. Förutsättningarna för en seriös politisk debatt är därmed begränsade. Individ- och familjeomsorgen och särskilt socialbidragen intar en slags mellanställning. Från att ha varit ett marginellt stöd till ett fåtal särskilt utsatta, har socialbidragen de facto blivit ett allt viktigare komplement till inkomst-, arbetslöshets- och bostadsstöd i andra former. Det är emellertid inte helt självklart att detta också observerats i den kommunalpolitiska debatten.

Förutsättningarna för att genom lagstiftning styra decentraliserade verksamheter på dessa olika områden kan förefalla helt skilda. På de kommunalpolitiskt tunga områdena kan den kommunala självstyrelsen ge en rimlig legitimitet åt lagens konkretisering inom ganska vida gränser. Det politiska ansvarsutkrävandet kan också tänkas vara ett effektivt korrektiv när det är stora kollektiv som berörs. På kommunalpolitiskt mindre intressanta områden – sådana som i en medelstor kommun är aktuella i några dussin individärenden per år – är detta inte självklart fallet. Socialbidragen – som normalt heller inte hantearas direkt av politiska organ – kan också tänkas ha svårt att nå politisk uppmärksamhet.

En annan väsentlig skillnad ligger i att de olika målgrupperna mås-

te hanteras med utgångspunkt i helt olika teknologier. När det gäller barn- och äldreomsorg är verksamheten tämligen standardiserad och individanpassningen sker inom en ganska snäv institutionaliserad ram. Ramlagens politiska konkretisering består till stor del av ställningstaganden till utbyggnadsgrad, intagningskriterier och inte minst taxefrågor. När det gäller missbrukarvård och ungdomsvård är fältet tämligen öppet för "skönsmässiga" beslut. En gräns sätts dock av tvångsintagningar enligt LVM och LVU där länsrätterna är första instans men där kommunerna får stå för vården och kostnaderna. Även i detta avseende intar socialbidragen och annat ekonomiskt bistånd en mellanställning. De politiskt fastställda socialbidragsnormerna (och deras beräkning) får avgörande betydelse. Men de kan – i det enskilda fallet – korrigeras besvärsvägen.

Nära sammanhängande med dessa "teknologiska" skillnader är olikheterna i professionell uppbackning. Det finns en professionell kompetens – stödd av omfattande akademisk forskning – inom barn- och äldreomsorg, som sannolikt inte helt lätt låter sig påverkas av politiska uppfattningar om innehållet i verksamheten. Däremot kan naturligtvis verksamhetens omfattning och – inom vissa gränser – kvalitet påverkas av politiska beslut om budget etc. Någon sådan professionell enighet finns inte när det gäller ungdoms- och missbrukarvård. Särskilt vad gäller missbrukarvården är den akademiska forskningen varken omfattande eller auktoritativ och det finns ingen enhetlig mottagargrupp i den kliniska verksamheten. Det har däremot utvecklats olika "skolor" inom ungdoms- och missbrukarvården, som politiska instanser kan välja mellan. Behandlingsresultaten är emellertid oftast dåligt dokumenterade och utvärderade och de politiska ställningstagandena sker därför i stor utsträckning i blindo.

Vad gäller individ- och familjeomsorgen är situationen mer oklar. Egentligen handlar det om två slags professionalism (om uttrycket överhuvudtaget kan användas) nämligen en del som handlar om "behandling" och en del som handlar om "handläggning". Det finns en hel del forskning i båda dessa delar inom beteendevetenskap, förvaltningsrätt och rättssociologi men det är knappast troligt att de verk samma socialsekreterarna också kan tillgodogöra sig den.

Om man alltså i dessa avseenden kan se viktiga skillnader mellan olika delar av socialtjänsten så varierar också den rättsliga regleringen. Det mest långtgående försöket till rättslig reglering utgör natur-

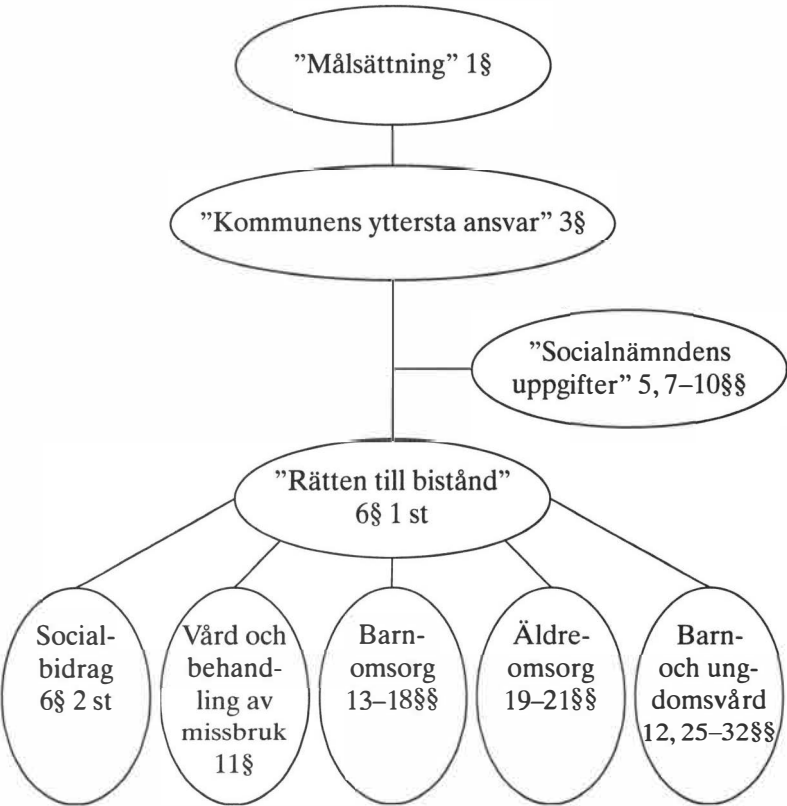
ligtvis "rätten till bistånd" (6§) med besvärsmöjligheter enligt 73§. Detta får störst betydelse när det gäller ekonomiskt bistånd och särskilt socialbidrag, men även bistånd i form av t ex barnomsorg och färdtjänst. I andra delar finns inte möjligheten att anföra förvaltningsbesvär. Barnomsorgen och äldreomsorgen regleras huvudsakligen av bestämmelser där kommunerna uppmanas eller tillåts bedriva verksamheter av visst slag. Innebörden att uttrycket kommunen skall bedriva eller inrätta t ex i 20§ 2 st ("inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor i behov av särskilt stöd") är något oklar. Ett uppmärksammat ärende om fritidshemsverksamheten i Stockholm är för närvarande föremål för rättslig prövning. Insatserna för ungdomsvård och missbrukarvård är i det närmaste helt oreglerade. Hem för vård eller boende kräver dock tillstånd och står under länsstyrelsens tillsyn. Det tidigare nämnda sambandet med de strikt reglerade tvångslagarna LVU och LVM bör dock observeras i sammanhanget.

En konsekvens av dessa skillnader, som sällan tydliggörs, är att SoL fått en mycket klar "organiserande" funktion. Det är till och med möjligt att meningsfullt beskriva SoL i termer analoga med en organisationsplan för ett divisionaliserat industriföretag (figur 9.2).

Denna organiserande komponent finns naturligtvis i viss utsträckning i all ramlagstiftning. Det är nödvändigt att kompensera den bristande precisionen i den rättsliga regleringen med olika organisatoriska arrangemang. Den är extrem i SoL därför att lagen försöker integrera så många artschilda verksamheter med olika mål och förutsättningar. ("Divisioner" i företagsekonomisk terminologi.)

Mot denna bakgrund förefaller det inte rimligt eller meningsfullt att fortsättningsvis undersöka tillämpningen av SoL, som om den skulle utgöra en enhetlig vårdlag, även om den officiellt deklarerats som sådan. Utrymmet i undersökningen har heller inte medgivit en studie av hela det omfattande område som avses reglerat genom lagen. I de följande kapitlen uppmärksammas därför endast tre utvalda områden, nämligen ekonomiskt bistånd och särskilt socialbidrag, barnomsorg samt missbrukarvård. Sammantaget torde de emellertid väl representera alla de aspekter på ramlagstyrning som SoL kan illustrera.

Figur 9.2 SoL som organisationsbeskrivning



10. Socialbidrag

Rätten till bistånd enligt 6§ spelar en nyckelroll i socialtjänstens hela konstruktion. Den återspeglar i sin – åtminstone formella generositet – i hög grad uppbrottet från fattigvårdstänkandet och senare sociallagar från 50-talet. Dess formuleringar är progressivt välvilliga men samtidigt vaga och föga förpliktigande.

Under den tid från december 1969, då socialutredningen fick sina direktiv till den tidpunkt 1980 då lagen antogs, fördes en ofta häftig politisk och socialfilosofisk debatt om hur samhället skulle visa sin solidaritet. Ytterst schematiskt kan man säga att de ursprungliga direktiven visserligen som huvudproblem angav en anpassning av lagstiftningen till ”samhällsutvecklingen och till utvecklingen av metoder och resurser för vård och behandling”. Samtidigt var det emellertid uppenbart att föredragande till en början såg reformarbetet som i huvudsak tekniskt; det gällde bl a att samordna eller slå samman de olika socialvårdslagarna till en enhetlig lagstiftning. Detta föranledde då den motrörelse – initierad av Föreningen Sveriges Socialchefer – som så småningom kom till uttryck i den mycket livaktiga ”Samarbetskommittén för socialvårdens målfrågor”. Vi har översiktligt redogjort för denna debatt tidigare.

Utan tvekan spelade denna debatt en stor roll bland annat för bistandsfrågans legala formulering. Debatten påverkade starkt socialvårdsutredningen både i dess principbetänkande ”Socialvården – mål och medel” (SOU 1974:39) och i slutbetänkandet ”Socialtjänst och socialförsäkringstillägg” (SOU 1977:40). Förslaget var kanske teoretiskt och idé- värderingsmässigt radikalt och internkonsistent i sin konstruktion. Det mötte också lite motstånd bland remissinstanserna eller i den offentliga debatten. Men det klarade på några väsentliga punkter inte konfrontationen med verkligheten.

Socialutredningen såg socialtjänsten väsentligen som ett yttersta välfärdskomplement till olika generella skyddsnät för väsentligen personliga tillkortakommanden. Med en sådan grundsyn kunde det förefalla självklart att föra över banala frågor som ekonomiskt bistånd till det särskilda socialförsäkringstillägget, SOFT. Socialtjänsten skulle då kunna koncentrera sig på frågor om stöd (strukturellt, generellt och individuellt) som krävde personligt och kvalificerat engagemang av socialnämnder och socialarbetare. Socialutredningens förslag 1979 handlade också väsentligen om form och innehåll i dessa aspekter, varvid man lade väsentlig vikt vid ett antal nyckelord som helhetssyn, integritet, självbestämmande etc.

Något av denna grundsyn föll sedan bort i statsmaktsbehandlingen. Det blev inget socialförsäkringstillägg, och man förde in det dramatiska ”... om hans behov inte *kan* tillgodoses på annat sätt” i 6§. Det andra man kan säga är att både socialutredningen och departementschefen utgick från en mycket optimistisk (Holmberg 1985), godtrogen eller naiv syn på socialtjänstens organisatoriska, professionella och (kommunal)ekonomiska verklighet. Några remissinstanser varnade för detta men merparten – bland dem en del som borde veta bättre – fann det säkerligen svårt att agera ”slaven på triumfvagnen”. Man kan med Holmberg notera att sådana remissinstanser som borde ha direkt erfarenhet av verksamheten som t ex Föreningen Sveriges Socialchefer och SKTF liksom kommunförbundet och socialstyrelsen anslöt sig till förslaget om bistandsreglernas principiella utformning och de bakomliggande resonemangen. De som protesterade var några statliga organ: ett par kammarrätter, JO, riksrevisionsverket och några länsstyrelser. Men detta gällde huvudsakligen den bristande precisionen i en del centrala begrepp som ”skälig levnadsnivå”, ”livsföring i övrigt” etc. Dessa invändningar sopades emellertid undan av departementschefen. Vagheten i lagen skulle med fördel kunna hanteras genom förvaltningsbesvär och snart skulle en fast praxis växa fram.

Holmberg (1985) kommenterar sammanfattningsvis en del av skillnaderna mellan socialutredningens konstruktion och vad som skulle bli fallet:

”Socialutredningen menade att återförvisning av ärenden skulle komma att bli vanlig i besvärprocessen, till skillnad från vad före-

dragande statsrådet senare i propositionen ansåg skulle/borde bli fallet. Utredningen förutsatte vidare att skälig hänsyn måste tas till takten i uppbyggnaden av kommunens resurser vid besvärspö-ningen. Man kan konstatera, att utvecklingen i det samhällsekon-omiska perspektivet här efter hand ytterligare förstärkt en proble-matik, som från jämlikhets- och rättssäkerhetssynpunkt framstår som besvärande, principiellt sett. Utredningen trodde vidare att an-talet besvärssärenden skulle komma att minska, trots den faktiska utvidgningen av rätten. En enhetlig praxis, åstadkommen genom fortlöpande kontakt mellan den regionala socialvårdens organ (länsstyrelsens sociala experter) och socialnämnderna kunde bl a förväntas bidra härtill. I principbetänkandet ansåg socialutredning-en, preliminärt, att länsstyrelsen framstod som lämplig besvärsmyndighet i första instans.”

Propositionen om socialtjänstlagen övertog nästan oavkortat lydel-sen av 6§ från socialutredningen. I prop 1979/80:1 ansåg departe-mentschefen att den föreslagna utformningen i huvudsak hade till-styrkts av remissinstanserna. Beträffande det allmänna syftet med och utformningen av biståndsparagrafen utvecklade departements-chefen som sin principiella syn följande:

”För egen del är jag också överens med socialutredningen om hu-vuddragen i den tilltänkta biståndsparagrafen. Som utredningen framhåller bör en given utgångspunkt för hur rätten till bistånd skall utformas vara att den enskildes rätt till sociala insatser inte begränsas i förhållande till vad som gäller i dag. Rätten till bistånd bör således till att börja med avse alla de situationer som enligt de nuvarande vårdlagarna berättigar till stöd och hjälp. Som en förut-sättning för bistånd bör också liksom nu gälla att den som till följd av olika omständigheter inte kan klara sin försörjning eller sin livs-föring i övrigt skall få den hjälp som han behöver genom samhällets försorg.

Syftet med rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen skall således vara att tillförsäkra den enskilde en rätt till stöd och hjälp av sam-hället när han på grund av bristande arbetsförmåga, handikapp, ål-der eller annan liknande omständighet befinner sig i en situation som gör insatser från samhällets sida nödvändiga. Rätten till bi-

stånd bör med andra ord inträda så snart den enskilde behöver socialtjänstens insatser för sin försörjning eller sin livsföring i övrigt . . .

En bestämmelse av det innehåll som jag förordat skiljer sig från bestämmelsen i gällande vårdlagar på så sätt att rätten till bistånd inte har knutits till att den enskilde behöver hjälp av någon särskild orsak som anges i lagen. Flera remissinstanser har kritiserat socialutredningens förslag till utformning av rätten till bistånd i detta hänseende. Man menar att rätten har blivit alltför oklar och oprecis. Den enskilde kan därför inte få en uppfattning om sina rättigheter. Inte heller kommunerna och besvärsmyndigheterna har enligt dessa remissinstanser tillräckligt underlag för att bedöma biståndets omfattning. Det är givetvis önskvärt att bedömningen av rätten till bistånd blir så enhetlig som möjligt. Ur den synpunkten borde biståndets innehåll regleras fastare.

Även kraven på att det skall vara möjligt att förutse myndighetsbeslut talar i denna riktning. Jag har därför i och för sig förståelse för önskemålen om att få biståndets förutsättningar och innehåll bättre preciserade.

Olika skäl talar dock mot att i lagen knyta rätten till bistånd till vissa särskilt angivna situationer som sjukdom, ålder eller bristande arbetsförmåga. Det skulle således knappast vara förenligt med den helhetssyn som i framtiden skall karaktärisera det sociala arbetet att anknyta rätten till bistånd till vissa konkreta situationer. Det skulle vidare möta betydande svårigheter att utforma lagstiftningen så att den kom att avse alla de situationer där det bör finnas en rätt till bistånd. Jag ansluter mig därför till socialutredningens uppfattning att rätten till bistånd i första hand bör knytas till att den enskilde är beroende av socialtjänstens insatser för sin försörjning och sin livsföring i övrigt.”

Departementschefen hänvisade vidare till att socialstyrelsen bl a efter samråd med Svenska kommunförbundet skulle få till uppgift att utfärda allmänna råd som vägledning för tillämpningen av socialtjänstlagen. Inte minst skulle detta gälla rätten till bistånd. Diskussionen har alltså betydande likheter med den som fördes några år tidigare om arbetsskador.

Det formella innehållet

Även om de stolta deklARATIONerna i förarbetena spelar en roll för tillämpningen är det naturligtvis i första hand lagparagrafens innehåll som gäller. Denna bör då återges:

”Den enskilde har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och livsföring för övrigt, om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt”. (6§ 1 st)

”Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans resurser att leva ett självständigt liv”. (6§ 2 st)

Rätten till bistånd gäller enligt förarbetena oberoende av orsak. Hur behovet än har uppkommit skall den enskilde få hjälp om han eller hon har ett faktiskt behov av hjälp. Den gäller däremot endast om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Den omfattar också alla åldersgrupper och kan lämnas som tjänster av olika slag såsom ekonomisk hjälp, social service, färdtjänst, plats i förskola, vård och behandling. Biståndet skall ge en skälig levnadsnivå och skall inte bara avhjälpa en nödsituation utan också underlätta för personer att i framtiden klara sin försörjning och livsföring i övrigt. Behovet skall prövas av socialnämnden som i varje särskilt fall skall vidta de åtgärder som behövs för att avhjälpa det uppkomna behovet.

Socialstyrelsen var som – visserligen avlövad – tillsynsmyndighet inledningsvis ganska förtjust. I de allmänna råd där socialstyrelsen försökte introducera socialtjänstens tankevärld i den existerande organisationen (Socialstyrelsen Allmänna råd 1981:1. ”Rätten till bistånd.”) skrev man bl a:

”Socialtjänstlagen är så konstruerad, att socialtjänstens insatser smidigt skall kunna anpassas efter de skiftande förhållanden och förutsättningar, som finns i olika kommuner. Strukturella olikheter mellan kommunerna kan motivera vissa skillnader i socialtjänstens uppbyggnad och verksamhet.”

Och vidare:

”Enligt socialstyrelsen får kommunernas rätt, att själva bestämma innehållet i socialtjänsten, inte drivas hur långt som helst. Det ligger i linje med hela socialpolitikens inriktning att det inte får finnas alltför stora skillnader mellan olika kommuner eller olika landsändar.”

Individ- och familjeomsorg

Den del av socialtjänsten som ofta kallas individ- och familjeomsorg (IFO) styrs väsentligen av SoL 6§ och tolkningarna av denna. När man undersöker denna öppna socialtjänst närmare kan man emellertid se att den organisatoriskt och funktionellt består av några olika delar eller ärendegrupper.

En del utgörs av ”inkomststödet” eller socialbidragen. Enligt de ursprungliga tankegångarna skulle dessa egentligen rutinartade (eller åtminstone rutiniserbara) ärenden ha hänförts till de s k socialförsäkringstilläggen och ha administrerats av försäkringskassorna. Det skulle då ges till människor med otillräckliga inkomster för att ge en ekonomisk grundtrygghet.

En annan del utgörs av ”utgiftsstöd”. Detta skall då avse människor med begränsade inkomster och tillfälliga behov av kostnadskrävande slag. Dessa behov – relaterade till bestämmelsens ”livsföring i övrigt” – kan då vara av mycket varierande slag och måste bedömas individuellt. Några vanliga typer är psykoterapi och annan sjukvårdande behandling (i den mån den inte lämnas av sjukvårdshuvudmannen), rekonstruktiv tandvårdsbehandling, extrema telefonkostnader eller flyttningskostnader etc. Annat kan vara mycket udda behov och anknyta till etniska eller religiösa förhållanden, resor för att umgås med egna barn på annan ort, skuldsanering i samband med rehabilitering osv.

Den tredje stora ärendegruppen är den där behoven är ”konkreta” snarare än ekonomiska. Detta kan då variera från speciella behov inom äldreomsorg och barnomsorg till behandlingsinsatser för ungdom eller missbrukare. Här innefattas emellertid också ett brett spektrum av psykosociala insatser i form av ”stöd och råd”.

Formellt är det möjligt att anföra förvaltningsbesvär i samtliga dessa grupper av ärenden förutsatt att beslutet avsett bistånd enligt 6§.

Möjligheterna att genom förvaltningsbesvärsinstitutet styra eller påverka verksamheterna och deras utveckling spelade en stor roll vid utformningen av SoL. Parallellt med den normgivning som skulle ske genom SoS var det beslut i förvaltningsdomstolarna och främst RegR som skulle tillgodose kraven på likformighet. Företsättningar för förvaltningsbesvär över biståndsbeslut enligt 6§ varierar emellertid avsevärt mellan de grupper som diskuterats ovan. Bland annat sammanhänger de med hur entydigt "behovet" låter sig beskrivas. Den likriktande innebörden av förvaltningsdomstolarnas ställningstaganden beror också av hur "principiellt" de kan utformas. Även i detta avseende varierar företsättningar mellan de olika grupperna.

Det är således relativt lätt att formulera behovet av "inkomststöd" och att formulera ett prejudicerande domslut i principiella termer. Detta var naturligtvis en anledning till varför man i tidigare stadier av lagstiftningsprocessen övervägde att föra merparten av inkomstbiståndet till socialförsäkringssystemet. När det gäller "utgiftsstödet" är det möjligen ofta ganska enkelt att beskriva behovet i en besvärframställning. Däremot kommer den prejudikatsbildande domstolen att få svårt att utforma domslutet så att det får någon mera generell räckvidd. "In casu"-beslut är legio och domstolarna har svårt att formulera domsluten så att värderingen av de olika ingående faktorerna klart framgår. Företsättningar för prejudikatsstyrningen är med andra ord tämligen dåliga. De mera konkreta biståndsbehoven intar i dessa avseenden en slags mellanställning. När det gäller färdtjänst, hemhjälp eller olika former av barnomsorg tycks domstolarna ha ganska lätt att "formalisera" behovet i någon slags enhetlig föreställningsram. Ett resultat är att relativt många klientbesvär godkänns av länsrätter och kammarrätter. När det gäller biståndsbehov enligt 6§ avseende ungdomsvård och missbrukarvård har RegR lyckats bättre med att generalisera några typer av ärenden (se nedan kap 11).

Vad som sagts om styrningen via besvär och prejudikat gäller naturligtvis i lika stor utsträckning den styrning som avses utöva genom SoS allmänna råd. Frågor om socialbidrag och äldre- och barnomsorg får ganska exakta uttryck i socialstyrelsens olika publikationer om bistånd enligt 6§. I andra delar inskränker man sig till välmenande men vaga beskrivningar och fromma förhoppningar.

I den offentliga diskussionen om socialtjänsten och rätten till bistånd har inkomststödet eller socialbidragen spelat en stor roll. Detta

är självklart förklarligt men knappast helt motiverat. Socialbidragen representerar en tämligen obetydlig del (ca 7 procent) i socialtjänstens samlade budget. Men hänsyn till undersökningens syfte att studera ramlagstyrningen ur olika synpunkter kommer vi ändå att koncentrera framställningen i detta kapitel kring inkomststöd och "skälig levnadsnivå". Ett motiv för detta är att det i diskussionen funnits ett alternativ med en väsentligt mera precis styrning från statsmakternas sida i form av det s k socialföräkringstillägget. (Man kan till och med diskutera om inte bostadsbidragen och riksskatteverkets "existensminimum" är parallella varianter med mera exakt lagstiftning om ungefär samma problem.) När det gäller utgiftsbistånd är det däremot mycket tveksamt om det egentligen finns något alternativ till en total decentralisering och man kan ifrågasätta om besvärsinstitutet överhuvudtaget har någon styrande funktion. Vi återkommer i följande kapitel till bistandsfrågor inom barnomsorg och missbrukarvård.

"Skälig levnadsnivå"

Begreppet "skälig levnadsnivå" spelar en nyckelroll i biståndet, och särskilt för bistånd i form av socialbidrag. Begreppet är i lagtexten mycket obestämt, vagt och relativt. I propositionen konstaterade departementschefen som svar på kritik i dessa hänseenden att det skulle vålla stora svårigheter att i lagtexten närmare försöka ange vad som skall anses vara skälig levnadsnivå: "Bla måste detta bedömas med utgångspunkt i den tid och de förhållanden under vilka den hjälpbehövande lever. Det måste därför överlämnas åt kommunerna att fastställa vilken levnadsnivå som skall anses skälig". Departementschefen bortsåg alltså från att statsmakterna på andra områden faktiskt gjort just detta. Särskilt det lagpreciserade normalbeloppet vid införsel är en tydlig parallell som senare fått betydelse för RegR:s ställningstaganden.

Den ledning som kommunerna, socialstyrelsen och förvaltningsdomstolarna fick i förarbetena var i stort sett att "skälig levnadsnivå" var något mera än bara materiellt existensminimum och att skillnaderna mellan kommunerna inte fick bli för stora.

Samtidigt fanns då rätten att anföra förvaltningsbesvär. Det finns

här en motsättning. Holmberg (1985) klädde situationen i följande ord:

”Svårigheten och obenägenheten att närmare söka ringa in begreppet ”skälig levnadsnivå” är, om än alltså i viss mån förståelig, ytterligare en belastning för den valda rättighetskonstruktionen. Ovan refererade uttalanden av riksdagens socialutskott framstår närmast som fromma förhoppningar i anslutning till en synnerligen övergripande och abstrakt målsättningsnivå. Socialstyrelsens Allmänna råd ger ingenting mer av värde för den praktiska tillämpningen. Det kan konstateras, att hoppet står till domstolarnas praxis och den statliga tillsynen. Hur den senare skall kunna på något reellt vis bidra till att uppfylla vissa ”minimikrav”, som på flera ställen omnämns i förarbetena men som ingen kunnat närmare ange, är för närvarande svårt att se. Här återstår då förvaltningsdomstolarna, som alltså på basis av ett antal mycket allmänt hållna och medvetet vaga uttalanden i lagens förarbeten, förväntas fixera ”den skäliga levnadsnivån” – eller, i vart fall under en övergångsperiod, snarare ett antal ”skäliga levnadsnivåer.”

Försöken att ge begreppet ”skälig levnadsnivå” ett konkret innehåll utspelar sig dels på en makronivå med olika myndigheter där klienten endast är indirekt inblandad dels på en mikronivå i den direkta interaktionen mellan socialnämnden eller socialsekreteraren och klienten.

På makronivån kan man urskilja statsmakterna (lagstiftaren), socialstyrelsen, kommunförbundet och (kanske framförallt) de högre förvaltningsdomstolarna som aktiva aktörer. Alla försöker de på olika sätt ge en reell precisering av vad som skall innehållas i ”skälig levnadsnivå”. Det saken egentligen handlar om är alltså någon slags föreställning om på vilken konsumtionsnivå förutsättningarna för socialtjänstens övriga mål (självbestämmande, jämlikhet i levnadsvillkor, aktiva deltagande i samhällslivet) kan anses vara för handen.

Egentligen är emellertid utgångspunkten socialnämndemas rättsliga (”likabehandling”), administrativa och politiska behov av preciseringar för att styra verksamheten. Därigenom uppkommer – trots att SoL markerar den individuella prövningen – ett krav på ”vägledande” och standardiserade socialbidragsnormer uttryckta i kronor eller t ex som procent av basbeloppet. Dessa kommer sedan genom

bl a förvaltningsbesvär och prejudicerande utslag att bilda underlag för en lagkonkretisering. Denna förmedlas sedan genom SoS allmänna råd och meddelandeblad, genom kommunförbundets information och genom utbildningsverksamhet till handläggare på olika nivåer. På sikt kommer de naturligtvis också att ingå som utsagor om gällande rätt i högskoleutbildningen av socionomer.

Utvecklingen från det att lagen antogs 1979 till 1980-talets mitt utgör en sådan fas av precisering som lagstiftaren förutsatt. Däremot var huvudaktörerna, som förutsatt, inte socialstyrelsen och kommunförbundet utan förvaltningsdomstolarna. Vi skall först redogöra för den utvecklingen för att sedan diskutera några konsekvenser.

Inledningsvis var de centrala signalerna försiktiga. I propositionen hade man konstaterat:

”Behövlig vägledning kan man få om man jämför med rätten till ekonomisk hjälp enligt 12§ (ShjL socialhjäpplagen). Jag vill erinra om att bestämmelserna om ekonomisk hjälp enligt ShjL är mera preciserade enbart ifråga om grunderna för rätten men inte beträffande hjälpens sammansättning och den levnadsnivå den skall tillförsäkra den enskilde.” (Prop 1979/80:1 s 185)

I sina allmänna råd 1981 ”Rätten till bistånd” – utfärdade innan lagen ens trätt i kraft och framför allt innan några fall prövats i regeringsrätten – avstod socialstyrelsen i stort sett från att uttrycka någon uppfattning om ”skälig levnadsnivå”. Man hänvisade till socialutskottet:

”Utskottet delar motionärernas uppfattning att det är angeläget att socialbidragets nivå inte varierar alltför mycket mellan de olika kommunerna. Skillnaderna mellan normnivåerna är i dag betydande. Socialutredningen övervägde möjligheten att regeringen skulle fastställa vissa miniminormer för socialbidraget men ansåg att övervägande skäl talade emot en sådan lösning. Departementschefen (del A s 204) delar denna bedömning och förordar i stället att socialstyrelsen efter samråd med kommunförbundet utformar sina allmänna råd om socialtjänstens tillämpning så att de motverkar alltför stora skillnader i normnivåerna” . . . ”Med hänvisning till det anförda är det enligt utskottets mening inte erforderligt med någon riksdagens åtgärd . . .”

Eftersom förarbetena framhöll kommunernas rätt, att själva utforma sina socialbidragsnormer, kom detta synsätt under de första åren, att präglade också förvaltningsdomstolarnas praxis, vilken därmed också blev skiftande.

Före 1984

De följande domskälen i en kammarrättsdom kan illustrera föreställningen om kommunernas "normgivningsmakt". I målet hade länsrätten (LR) upphävt socialnämndens beslut och tilllämpat socialstyrelsens rekommendationer (Meddelandeblad 12/82). Socialstyrelsen hade hänvisat till konsumentverkets hushållsbudgetar. LR:s dom överklagades av kommunen, som hävdade sin rätt, att själv forma sin socialtjänst i kommunen.

Kammarrätten anförde bl a följande:

"I förarbetena till socialtjänstlagen (prop 1979/80:1 s 186) anges att det måste överlämnas till kommunerna att fastställa vilken levnadsnivå som skall anses skälig. Kommunen har liksom övriga kommuner i . . . län antagit kommunförbundets länsavdelnings rekommendationer om socialbidrag. De sålunda antagna normbeloppen anses vara vad som menas med skälig levnadsnivå i ekonomiskt hänseende (i detta län). Därför måste det vara fel av länsrätten att tillämpa konsumentverkets beräkningar vilka ej överensstämmer med kommunens. Därtill torde detta förfaringssätt strida mot den kommunala självbestämmanderätten." (Dom 840224 KammR i Sthlm, 2042-1983)

Domen överklagades inte.

Som ett annat exempel kan nämnas ett rättsfall från kammarrätten i Göteborg. NN, som var ensamstående hade ansökt om socialbidrag till hyra och uppehälle för september 1982. Socialnämnden hade avslagit ansökan med motiveringen att NN hade haft sådana inkomster, att det fanns utrymme att betala dessa utgifter. NN hade uppgivit, att han vid sitt besök på socialkontoret var helt utan pengar och mat.

Socialnämnden hade anförut bl a följande:

"Då nämnden den 31 augusti avslog NN:s ansökan hade denne den

13 och 26 augusti erhållit sjukpenning med 1 106 respektive 1 027 kr. Han borde således haft utrymme att själv klara sina utgifter för uppehälle och hyra. En ny framställning den 14 september 1982 om socialbidrag till uppehälle och hyra har beviljats samma dag. NN har sedan dess uppburit socialbidrag. Nämnden anser att NN den 31 augusti 1982 inte var berättigad till socialbidrag. Då han emellertid genom beslutet den 14 september 1982 erhållit socialbidrag anser nämnden att hans biståndsbehov numera är tillgodosett, varför det inte längre finns grund för hans besvär.”

NN fullföljde talan till LR, som i sina domskäl anförde bl a följande:

”NN:s sjukpenning har varit av sådan storlek att den bort räcka till hans uppehälle. Han kan därför inte anses berättigad till socialbidrag till betalning av hyran för september. Emellertid har sociala centralnämnden inte invänt mot NN:s påstående att han vid besöket på socialkontoret den 31 augusti var helt utan mat och pengar. Påståendet bör godtas. Sociala centralnämnden får anses vara skyldig att tillfälligt tillgodose NN:s akuta behov av kontanta medel för sitt uppehälle. Han bör därför medges socialbidrag för tiden 31 augusti–13 september med $(14 \text{ dagar} \times 36 \text{ kr}) = 504 \text{ kr}$. Vad sociala centralnämnden anför i länsrätten om att NN:s biståndsbehov numera tillgodosetts kan inte medföra annan bedömning.”

Länsrätten ändrade alltså socialnämndens beslut, men bara till en del. Socialnämnden besvarade sig till kammarrätten och anförde bl a att NN hade haft sjukpenning med 2 300 kr per månad netto efter skatt. Hans månadskostnad för uppehälle efter norm och hyra uppgick till 1 600 kr. Han hade erhållit sjukpenning den 13 augusti med 1 106 kr och den 26 augusti med 1 027 kr. Han hade uppgivit vid besöket den 31 augusti, att han var utan pengar och mat. NN fick därför anses ha haft sin försörjning tryggad genom samhällets (försäkringskassans) försorg. Inkomsterna borde ha räckt till hans försörjning och livsföring för övrigt.

Socialnämnden utvecklade sin talan vidare:

”Socialnämnden ser det som grundläggande i ett planerat och medvetet socialt arbete att man måste angripa det som är det egentliga

problemet. Om man – som NN – har inkomster som borde räcka till uppehållet, men ändå blir utan pengar till mat, måste man angripa utgiftssidan. Det är genom en anpassning av utgifter och inkomster som NN kan leva ett självständigt liv oberoende av sociala myndigheter. Genom påfyllning med pengar i denna situation bibehålls den felaktiga prioriteringen av utgifter och NN blir fortlöpande beroende av socialbidrag. Med hänsyn till att NN redan tidigare genom samhällets försorg hade inkomster som borde räcka till hans försörjning och då av länsrätten beviljat bistånd snarast försvagar hans resurser att leva ett självständigt liv anser socialnämnden att 6§ socialtjänstlagen inte är tillämplig.”

Ur kammarrättens domskäl kan utläsas bl a att:

”NN fått ersättning från försäkringskassan med belopp som väsentligt överstiger socialbidragsnormen för kommunen. Den senaste utbetalningen skedde så sent som fem dagar före socialnämndens beslut. Vid nu angivna förhållanden finner kammarrätten ej skäl antaga att NN råkat i ytterligare en tillfällig situation med akut behov av kontanter för sitt uppehälle.

I enlighet med det anförda är NN ej berättigad till socialbidrag för tiden 31 augusti – den 13 september 1982.”

Kammarrätten ändrade LR:s dom och fastställde socialnämndens beslut. (Dom 830503 i kammarrätten i Göteborg, mål 7387-1982)

Under de första åren är det alltså ganska tydligt att hänsynen till den kommunala självbestämmanderätten – som den uttrycktes i propositionen – spelade en stor roll för förvaltningsdomstolarnas ställningstagande. Om man hade nöjt sig med detta – lokala variationer måste enligt förarbetena spela en roll – men när man också såg sådana riktlinjer som formulerats av kommunförbundet eller dess länsavdelningar (dvs privaträttsliga associationer) som avgörande rättskäl-
lor blir situationen lätt bisarr. Den ändrades också ganska snart.

Vi kan emellertid konstatera att domstolarna på detta stadium ansåg att de av kommunerna beslutade ”normerna” hur de nu än kommit till och oberoende av vad de reallt innebar skulle vara den operationaliserade ”skäligen levnadsnivån”. Man såg detta som lagstiftarens mening och prioriterade i sina bedömningar likabehandlingen inom

kommunen framför den interkommunala likabehandlingen och den enskildes egen uppfattning eller konkreta situation. I detta reflekterade man naturligtvis den ambivalens som finns i förarbetena.

Holmberg (1985) konstaterar:

”Att ramlagsmodellens målrationella grund inte är helt problemfri demonstreras alltså mycket tydligt. Det dynamiska samspelet mellan rättsliga frågor i form av mål för en viss verksamhet och olika sociala krafter, t ex i form av intresseorganisationer som har att bevaka kommunernas svängrum för lokalt självbestämmande i skilda avseenden, kan uppenbarligen ge faktiska effekter för lagens tillämpning, som inte gynnar den enskildes intressen i sociala nödlägen. Över huvud taget torde möjligheterna att koppla samman politisk vilja med samhällseffekterna inte enbart bero av hur väl uttalad målsättning och målstyrda paragrafer sammanbinds, utan också av hur regelsystemet kopplas till beslutsfattare och intresseorganisationer.”

Förarbetenas förhoppning, att domstolarna och socialstyrelsen skulle kunna forma en enhetlig praxis hade alltså inte förverkligats som praxis under de första åren.

Förenklat kan vi konstatera att i början av 1984 bedömde domstolarna ”skälig levnadsnivå” som lika med kommunernas normer. När detta ändrades utbröt förvirring, möjligen inte oförklarligt. Det ideologiska skiftet är när allt kommer omkring ganska radikalt.

Efter 1984

Kopplingen mellan begreppet skälig levnadsnivå och den till storlek växlande normen för socialbidrag har varit mycket tydlig i fall som har gällt socialbidrag enligt normen. Uttalandena i förarbetena om att vägledning kunde hämtas från tillämpningen av 12§ ShjL, samt att det måste överlämnas åt kommunerna att fastställa en lokalt anpassad nivå, hade givit visst stöd för tolkningen. Att detta inledningsvis ledde till starkt skiftande biståndsnivåer är naturligt.

Det är lustigt nog kammarrätten i Göteborg (se det ovanstående helt omvända resultatet från samma domstol ett halvt år tidigare) som såsom första överprövande instans bröt denna koppling och i stället

fastställde en slags real och "objektiv" nivå på skälig levnadsnivå. Domen kan vara värd att citeras i vissa delar.

NN hade sedan den 2 mars 1983 erhållit socialbidrag som utfyllnad på sitt kontanta arbetsmarknadsstöd (KAS). Sociala distriktsnämnden hade i beslutet avslagit begäran från NN om hjälp utöver den rådande socialbidragsnormen. NN besvärade sig och i länsrättens domskäl kan bl a utläsas:

"NN är ensamstående. Han har erhållit socialbidrag upp till kommunens socialbidragsnorm varje månad, då hans inkomster av kontant arbetsmarknadsstöd ej ansetts tillräckliga för hans försörjning och livsföring i övrigt. Han har inte begärt socialbidrag till särskilda utgifter, som prövas utanför normen. Den för A kommun från och med den 1 april 1983 gällande socialbidragsnormen för ensamstående vuxen är 1 407 kr per månad. Den för varje kommun gällande socialbidragsnormen – beräknad efter levnadskostnaderna i just den kommunen – får normalt anses tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå. Det ligger dock i sakens natur att det förekommer personer som för sin livsföring har särskilda behov och därför bör erhålla bistånd med högre belopp än normen för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Inte heller torde de av honom angivna utgifterna för tobak, tele m m och försäkringar vara erforderliga för hans försörjning eller livsföring i övrigt. De av NN angivna utgifterna är således inte av sådan karaktär att de generellt berättigar honom till bistånd utöver normen. Inte heller har i målet framkommit att han för sin livsföring skulle ha några särskilda behov som gör att en skälig levnadsnivå för honom kräver bistånd utöver normen. NN är därför inte berättigad att erhålla bistånd med högre belopp än han fått."

I ett meddelandeblad 12/82 hade socialstyrelsen redogjort för konsumentverkets sk hushållsbudget. Länsstyrelsens socialenhet tog i sitt yttrande till kammarrätten upp detta som också hänvisade till det i sina domskäl:

"NN:s bidragsbehov skall bedömas mot bakgrund av konsumentverkets beräkningar och de rekommendationer som Svenska Kommunförbundets länsavdelning givit. I konsumentverkets beräk-

ningar ingår kostnader för inköp av husgeråd och inventarier med 200 kr, för TV, radio och reparationer med 50 kr samt för el med 60 kr i månaden. Kammarrätten anser inte att det är fel att utge särskilt bidrag för el. Däremot bör i detta fall löpande bidrag omfatta även sådana kostnader som inköp av husgeråd och inventarier samt TV, radio och reparationer. Enligt dessa beräkningar borde bidrag utgå med ett skäligt belopp om 1 797 kr i månaden jämte kostnader för hyra.”

Kammarrätten upphävde länsrättens dom och återförvisade målet till sociala distriktsnämnden för beräkning av socialbidraget enligt de grunder som kammarrätten angivit. (Dom 831207 Kammarrätten i Göteborg, mål 7061-1983)

Domen överklagades till regeringsrätten som dock vägrade prövningstillstånd. Man kan möjligen se detta som ett förebud. Det verkliga genombrottet kom emellertid när regeringsrätten i två principiella domar i maj 1984 anslöt sig till samma linje. I det likalydande principuttalandet i de två domarna konstaterar regeringsrätten bl a:

”Av paragrafen i socialtjänstlagen framgår inte vad som skall förstås med begreppet skälig levnadsnivå. Vid tillkomsten av socialtjänstlagen uttalade departementschefen att det skulle vålla stora svårigheter att i lagtexten närmare söka ange vad som skall anses som skälig levnadsnivå. Bl a måste detta bedömas med utgångspunkt i den tid och de förhållanden under vilka den hjälpsökande levde. Det måste därför överlämnas åt kommuner att fastställa vilken levnadsnivå som skall anses skälig. Departementschefen uttalade sig också för det system med basbeloppsreglerade bruttonormer samt ersättning för skäliga boendekostnader som ganska allmänt tillämpades i kommunerna. Han förordade att socialstyrelsen efter samråd med kommunförbundet skulle utforma sina allmänna råd om socialtjänstlagens tillämpning så att de skulle motverka alltför stora skillnader i normnivåerna (prop 1979/80 Del A s 186 och 204–205). Riksdagen anslöt sig till dessa uttalanden (SoU 1979/80:44 s 26).”

Vidare konstaterade regeringsrätten, att även om det har överlämnats åt kommunerna, att fastställa, vad som skall anses vara en skälig

levnadsnivå inom kommunen, så får inte den frihet som råder för kommunerna vid tillämpningen av 6§ SoL innebära, att förvaltningsdomstolarna skulle vara bundna av den bidragsnorm, som kommunen har fastställt. Domstolarna har att göra en självständig bedömning, av vad som skall anses vara en skälig levnadsnivå för den biståndssökande.

”Vägledning saknas inte för domstolarna vid en sådan bedömning. Socialstyrelsen, som enligt 67§ SoL har att utfärda allmänna råd till ledning för tillämpningen av lagen, har uttalat, att bistånd i form av socialbidrag måste vara sådant, att den enskildes försörjning och livsföring i övrigt når en viss kvalitet.”

”Det torde med skäl kunna hävdas att en bidragsnorm som ligger under existensminimum normalt inte kan anses tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå. Riksskatteverkets normalbelopp för existensminimum vid inkomsttaxering, som omfattar alla vanliga levnadskostnader utom bostadskostnader, bör därför kunna vara en utgångspunkt vid bedömningen av vad som kan anses vara en skälig levnadsnivå vid tillämpningen av 6§ socialtjänstlagen. En viss ytterligare vägledning vid bedömning kan hämtas i konsumentverkets hushållsbudgetar, vilka genom Meddelandeblad nr 12/82 av socialstyrelsen överlämnats till socialnämnderna som hjälpmedel vid beräkning av normer för socialbidrag.” (Domar 840529, mål 651-1983 och 929-1983)

Dessa två nämnda nivåer för skälig levnadsnivå skilde sig vid tillfället något – mellanmindre än 100 procent till 115 procent av basbeloppet.

I och med detta fick också socialstyrelsen skäl att ta ställning. I Allmänna råd 1985:1 ”Socialbidrag” påpekar SoS att:

”ett av målen för socialstyrelsens allmänna råd om socialbidrag är att försöka motverka alltför stora skillnader i normnivåerna mellan olika kommuner. Detta är ett uppdrag av regeringen och riksdagen, vilket framgår bl a av socialutskottets betänkande 1979/80:44 ss 25–26.”

Vidare hävdade socialstyrelsen nu att begreppet skälig levnadsnivå skall kopplas till socialtjänstlagens 1§, som stadgar att samhällets soci-

altjänst på demokratins och solidaritetens grund skall främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Socialstyrelsen ansåg att det inte är "skälig levnadsnivå" att leva i ekonomisk och social otrygghet, samt att alltför stora olikheter i kommunernas uttolkning av vad som är en skälig levnadsnivå inte är jämlikhet i levnadsvillkor. Enligt statens pris- och kartellnämnd var kostnadsskillnaderna högst 3–4 procent när det gäller prisnivån för dagligvaror under förutsättningen att dessa inhandlas från affärsbutik. Ur denna aspekt fanns det därför ingen anledning till stora variationer i socialbidragsnivåer mellan olika kommuner i landet. I den individuella prövningen kan man dock ta hänsyn t ex till självhushållning.

Genom regeringsrättens domar kunde det anses ha blivit fastslaget, att förvaltningsdomstolarna dels vid avgörande av frågan om storleken på ekonomiskt bistånd/socialbidrag skulle bedöma, vad som var skälig levnadsnivå för den enskilde oberoende av kommunernas normer, dels att den skäliga levnadsnivån i sådana fall inte skulle understiga riksskatteverkets normalbelopp för s k existensminimum. En minimistandard fastställdes sålunda av förvaltningsdomstolarna snarare än av politiska organ. Detta budskap skulle sedan föras ut av socialstyrelsen. (Holmberg 1988)

Socialstyrelsen ansåg sålunda, att regeringsrättens domar i praktiken inneburit att besvärsinstanserna i mål som gäller nivån för socialbidrag regelmässigt skall pröva, om en av kommunen antagen norm för socialbidrag motsvarar lagens krav beträffande skälig levnadsnivå. Det betyder, att kommuner som har socialbidragsnormer, som är lägre än riksskatteverkets existensminimum riskerar att enskilda, som överklagar ett socialbidragsbeslut enligt en sådan norm regelmässigt får rätt. Det utkristalliserades – trodde man – en garanterad "ekonomisk grundtrygghet".

Detta föranledde naturligtvis en del kritisk debatt. Holmberg (1988) framhåller att oppositionen inte då fick stöd hos kommunförbundet. I ett cirkulär framhöll förbundet att det med regeringsrättens markering av lagtolkningens generella (snarare än lokala) räckvidd blivit ohållbart att kommunerna i fortsättningen tillämpade normer som är lägre än vad som motsvarar konsumentverkets hushållsbudgetar eller i varje fall riksskatteverkets normer om existensminimum.

I ett av cirkulären sägs det också, att förbundet och socialstyrelsen

under 1984 har fört överläggningar angående utformningen av allmänna råd om socialbidrag. En huvudfråga anges därvid ha varit socialstyrelsens planer på att ge en rekommendation till kommunerna om normer för socialbidrag. I cirkuläret sägs härom:

”Vid de fortsatta överläggningarna i slutet av år 1984 har socialstyrelsens företrädare frånträtt den ursprungliga tanken om att utfärda en rekommendation om normnivåer. De kommande allmänna råden innehåller således inte någon rekommendation från socialstyrelsen om normnivåer.

Däremot innehåller de allmänna råden underlag för hur normer kan konstrueras och vilka delposter som bör ingå i normen. De innehåller också klart markerade ställningstaganden av innebörd att socialbidragsnormer på lägre nivå än riksskatteverkets s k existensminimum inte kan accepteras.”

Kommunförbundets oro för rekommendationer om normnivåer, som kan få kostnadshöjande effekter för kommunerna är emellertid uppenbar. Konflikten mellan krav på jämlikhet och rättvisa för den enskilde biståndssökande och krav på kommunalt självbestämmande framträder i detta sammanhang mycket tydligt. Av kommunerna hade detta år 178 normer under riksskatteverkets norm för existensminimum. Det utbröt också en livlig – kommunideologiskt färgad – debatt i tidskriften Kommunaktuellt som bjärt illustrerar motsättningarna. En ledarrubrik (KA 20/1984) lyder ”Låt staten ta över – men också betala!” Kommunförbundets dåvarande vice ordförande Lars Erik Ericsson uppmanar kommunerna att avvakta:

”Stirra er inte blind på domarna! Låt det lokala förnuftet råda. Men se över normerna, så att de blir så enkla som möjligt och inte binder för mycket av socialsekreterarens tid. Två principer har kolliderat i regeringsrätten: Kommunernas självstyre – och rättvisa åt den enskilde. I förarbetena till lagen sägs klart att ramlagen syftar till förstärkt lokal politisk styrning. Då är det orimligt att rättsinstanserna bedömer utifrån sammanställningar från centrala statliga verk.” . . .
”Den fråga som kommunförbundet nu ställer är: om socialbidragen generellt ska styras till viss nivå – borde inte det vara resultat av politiska beslut, inte av domstolsprövning?”

Vidare i samma artikel:

”Gå tillbaka till förslaget med Soft: att staten tar över viss del av socialbidragen! Om vi ska ha enhetliga normer, ska staten betala notan.”

Känslorna hos kommunförbundet hösten 1984 var alltså något upp-
rörda. Men det gjordes också mera seriösa försök att ”förstå” vad som
egentligen hände. Ett sådant är en promemoria upprättad av för-
bundsjuristen Leif Petersén (1984-09-18). I en analys hävdar han:

”Genom socialtjänstlagens regel om *rätten* till bistånd kom flera av
den enskildes rättigheter att sammanföras i en allmän s k rambe-
stämmelse. Helhetssynen på den enskildes och familjens behov av
hjälp låg till grund för utformningen av den aktuella regeln. Social-
utredningen (SOU 1977:40 ss 290–297) framhöll särskilt behovet
av att den enskilde genom förvaltningsbesvär skulle kunna få sin
rätt till bistånd prövad av högre instans. Möjligheten för förvalt-
ningsdomstol att sätta annat beslut i det överklagades ställe ansågs
viktig för den enskildes rättssäkerhet. Denna grundsyn ändrades
inte under det fortsatta lagstiftningsarbetet (prop 1979/80:1 s 470,
jfr s 467). Effekterna av att 6§ SoL kombinerades med förvaltnings-
besvär har bl a blivit följande.

Den allmänna utformningen av den enskildes rättigheter i 6§
SoL har lett till att tidigare frivilliga kommunala angelägenheter
numera förvandlats till skyldigheter i *enskilda fall*, jämför t ex färd-
tjänst och hemhjälp. Grupper i samhället som på socialhjälpslagens
tid ej var berättigade till ekonomiskt stöd har genom 6§ SoL, i lik-
het med andra, fått rätt till bistånd i *någon form*. Avsaknaden av
precision i begreppet ”skälig levnadsnivå” har såväl i fråga om eko-
nomiskt bistånd som sociala tjänster lett till att biståndsnivån i
kommunernas interna regler av domstol i vissa fall ansetts otillräck-
lig för att tillgodose enskildas hjälpbehov. Den omständigheten att
besvärsmyndigheten inte äger besluta i uppenbar strid mot vad som
får anses rimligt och möjligt med hänsyn till kommunens resurser
(prop 1979/89:1, s 470) har sällan med framgång kunnat åberopas
av kommunerna i viktigare besvärsmål inom socialtjänsten.”

Petersén diskuterar också alternativet att helt ta bort möjligheten att anföra förvaltningsbesvär över beslut enligt 6§. Detta skulle med andra ord innebära att endast möjligheten att anföra kommunalbesvär skulle återstå. Enligt Petersén skulle detta inte innebära något lagtekniskt problem men väl ett (social-) politiskt: "Om kommunalbesvär i fortsättningen skall anföras både över beslut om socialbidrag och sociala tjänster måste emellertid konstateras att socialutredningens synsätt på hur enskilda skall kunna hävda sina rättigheter definitivt har övergivits." Vi kan tillägga att det väsentligen skulle försvåra möjligheterna att reducera skillnaderna i t ex socialbidragsnormer mellan kommunerna. Man kan också påpeka att "vistelsebegreppet", som är av central betydelse i SoL, måste revideras; endast kommunmedlemmar har ju möjlighet att anföra kommunalbesvär.

Promemorian föredrogs i kommunförbundets styrelse men föranledde ingen omedelbar åtgärd från förbundets sida. Den har emellertid senare använts som bilaga till förbundets yttrande över handikapputredningens betänkande "Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten" (SOU 1990:2). Ett yttrande som naturligtvis kategoriskt avvisar utredningens förslag till utvidgning av besvärsrätten.

Innebörden

De ofta av kommunfullmäktige (eller av socialnämnden) fastställda "vägledande" normerna är nödvändiga av olika skäl. Beslut om socialbidrag är i allmänhet delegerat till tjänstemannanivå. Normerna är då ett nödvändigt (fast som skall framgå senare) knappast tillräckligt instrument för att garantera likabehandling i kommunallagens mening. Det är också ett nödvändigt instrument i budgetsammanhang. Ett alternativ skulle möjligen vara att socialnämnden medvetet och åtminstone inledningsvis skulle styra verksamheten med hjälp av egna "prejudicerande" beslut. Mängden ärenden medger helt säkert inte någon form av direktstyrning.

Som nämnts gjorde SoS till en början knappast några försök att styra innehållet i "skälig levnadsnivå" trots att detta till viss del förut-sattes av lagstiftaren. Däremot är det belagt i ett antal rättsfall att

kommunförbundets länsavdelningar försökte sig på att skapa någon slags enhetlig standard inom sina respektive områden. Först genom att regeringsrätten 1984 lade fast att "skälig levnadsnivå" skulle ligga minst inom intervallet ca 100–115 procent av basbeloppet (plus bostadskostnader) fick man utgångspunkter för en "rättning" i leden. När RegR tog ställning till frågan om "skälig levnadsnivå" hade 60 procent av kommunerna socialbidragsnormer som understeg riksskatteverkets existensminimum (SoS meddelandeblad 28/87). 1987 hade den andelen minskat till 4 procent. Det har alltså dels skett en betydande höjning i fasta priser och dels en ökad likformighet.

Tabell 10.1 Sammanställning i intervall av normerna för ensamstående 1984–87

Norm uttryckt som ex min eller procent av basbeloppet	Antal kommuner							
	1984		1985		1986		1987	
Lägre än ex min ^{x)}	172	60%	55	19%	30	11%	12	4%
ex min –109%	92	32%	158	56%	129	46%	101	36%
110%–125%	14	5%	61	21%	107	38%	145	51%
127%–150%	6	2%	10	4%	17	6%	26	9%
	284	99%	284	99%	283 ^{xx)}	99%	284	100%

x) RSVs existensminimum xx) Uppgifter från en kommun saknas

Källa: SoS meddelandeblad 28/87

På ytan kan det alltså se ut som om regeringsrättens ställningstagande fick en betydande genomslagskraft eventuellt tillsammans med SoS Allmänna råd 1985:1. Det finns emellertid ett stort utrymme för kommunalekonomiskt motiverad anpassning. I konsumentverkets beräknade hushållsbudget, som utgör utgångspunkten för regeringsrätten och socialstyrelsen, ingår sammanlagt tio kostnadsposter (utöver boende). Behov som kan uppkomma utöver detta får kommunens handläggare eller eventuell nämnd besluta om i särskild ordning "bidrag utöver norm". Ju fler sådana poster som inräknas i den allmänna normen desto mer skall den alltså räcka till. Detta har blivit en klar tendens särskilt efter 1987. SoS konstaterar i SOS informerar 1/87:

"många kommuner har en norm som motsvarar existensminimum

men har räknat in fler bidragsbehov i normen än vad existensminimum är avsett att täcka. Detta gäller t ex kostnader för resor eller för inköp av hemutrustning såsom möbler och TV. Normen motsvarar då inte en skälig levnadsnivå eftersom de levnadskostnader som ska ingå inte ryms i normbeloppet.”

Efter 1987 har de kommunala socialbidragsnormerna utvecklats negativt. Socialstyrelsens statistik upphörde i och med 1987 och i stället måste vi ta material från statistiska centralbyrån.

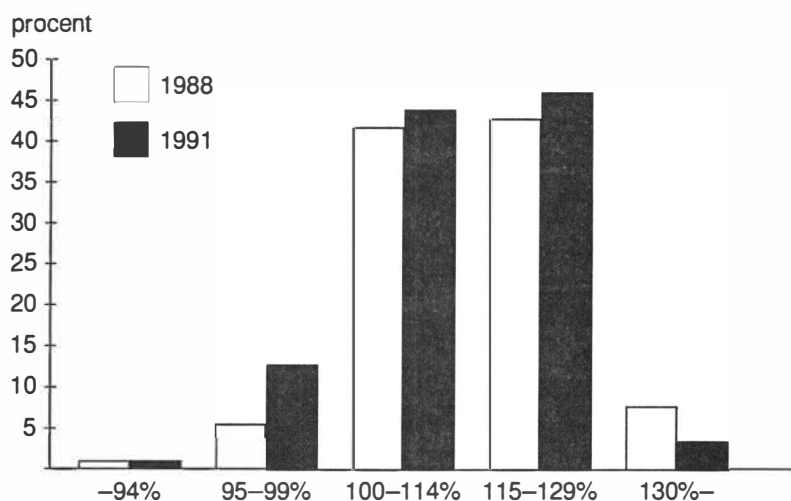
SCB gör undersökningar över kommunernas socialbidragsnormer med treårsintervall. Tillgängliga är alltså uppgifter från 1988 och 1991. Man arbetar också med annorlunda intervall än tidigare från socialstyrelsen. (Följande uppgifter är hämtade från SCB S 45 SM 8801 respektive 9101.)

Av kommunerna hade 1988 bara 2 procent socialbidragsnorm som underskred riksskatteverkets (dåvarande) existensminimum, men detta hade 1991 ökat till 14 procent. Ser man i stället socialbidragsnormerna i relation till socialstyrelsens under perioden något mera generösa riktlinjer hade 49 procent av kommunerna lägre normer 1988 vilket 1991 hade ökat till 84 procent. En något mera nyanserad bild kan man få av figur 10.1.

Ansamlingen i mittfältet är trots allt ganska stor. Ett litet men ändå möjligen signifikant tecken är att antalet kommuner med en särskild mindre generös korttidsnorm har ökat med sju.

I ett pressat kommunalekonomiskt läge finns det en stark tendens bland kommunerna att pressa socialbudgeten i allmänhet och kanske socialbidragen i synnerhet. Om man beaktar att allt fler poster i hushållsbudgeten pressas in i socialbidragsnormen samtidigt som allt fler udda inkomstposter medräknas vid fastställandet av socialbidraget och då ändå 14 procent av kommunerna ligger under den gräns som regeringsrätten fastlagt som absolut minimum, måste det rubriceras som ett omfattande lag- och rättstrots. I så fall har kommunerna nu ett stöd hos svenska kommunförbundet. I en skrivelse till regeringen 1990-11-05 (Dnr 1990/2319) angående översyn av vissa regler i socialtjänstlagen (bakgrunden är bl a en utredning utförd av förbundsjuristen Leif Petersén: Biståndsrätten i rättspraxis; analys och konsekvenser i ett kommunalt perspektiv, 1990) konstaterar förbundet att regeringsrättens (förment) prejudicerande utslag:

Figur 10.1 Kommuner fördelade efter ensamståendenormens förhållande till basbeloppet 1988 och 1991 (procent)



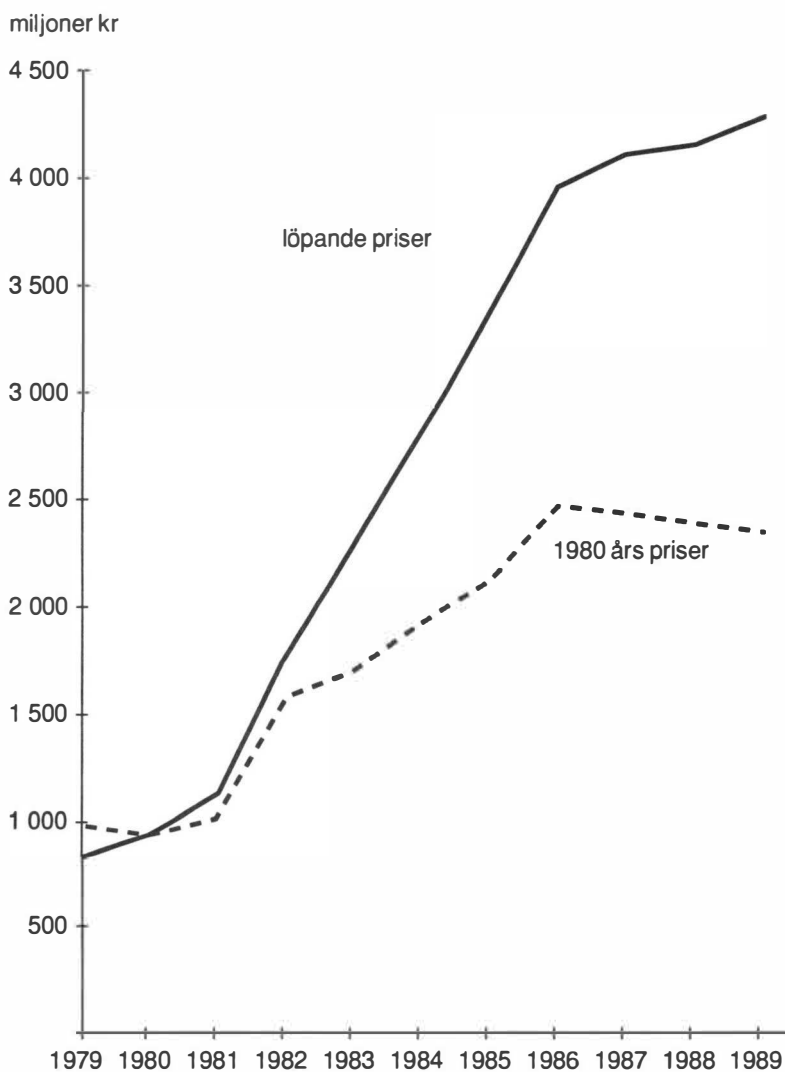
Källa: SCB S 45 SM 9101

”Det kan också konstateras att utslagen inte relateras till någon bedömning av de totala resursanspråken vid allmängiltig tillämpning. Prövningen mot tillgängliga resurser på lokal nivå ersätts inte av en motsvarande prövning på nationell nivå. Ambitionsnivåer med i princip generell giltighet läggs alltså fast utan förankring i bedömning av kommunernas möjligheter att förverkliga dem.

Det här förda resonemanget bygger på att regeringsrättens domar tillmäts den betydelse som systemet egentligen förutsätter. I praktiken fungerar det nu inte fullt ut på det sättet. Utifrån den kommunala självstyrelsens starka tradition och det förhållandet att före socialtjänstlagens tillkomst kommunernas egna ambitioner var utvecklingens drivkraft finns det i kommunerna ingen naturlig resonans för ett rättsteoretiskt synsätt om regeringsrättsdomarnas prejudicerande innebörd.”

Ett resultat av införandet av SoL 1982 och vidgningen av kretsen för biståndsberättigade och höjningen av bidragsnormerna efter 1984 har naturligtvis inneburit en kraftig höjning av de totalt utgivna socialbidragen. Utvecklingen framgår av figur 10.2

Figur 10.2 Utgivet socialbidrag 1979–1989



Källa: SCB S 33 SM 9202

Utvecklingen visar en kraftig, närmast exponentiell ökning fram till 1987. Därefter sker en viss utplaning om än på en mycket hög nivå, trots att arbetslösheten var låg 1987–1989 och de ekonomiska kon-

junkturerna exceptionellt goda. Det är sannolikt att volymen kommer att öka igen efter 1992 som en följd av höjda hyror och begränsade inkomstökningar för framförallt gruppen lågavlönade och arbetslösa. Den preliminära statistiken för 1992 visar på en ökning med 24 procent mellan 1991 och 1992.

Analys i fyra steg

Det är inte helt enkelt att analysera utvecklingen. I mitten av 80-talet gjorde såväl finans- som socialdepartementet försök till analyser (Ds Fi 1986:16 och Ds S 1987:2). Båda undersökningarna och särskilt den senare ser det tidiga 80-talets arbetslöshet och kvardröjande effekter av detta som den viktigaste förklaringen. Det empiriska materialet i dessa två undersökningar sträcker sig emellertid som mest till 1985. En annan möjlighet är att se på socialbidragsutvecklingen som politiska reaktioner och politisk styrning. En sådan modell skisseras av den danske rättsvetaren Henrik Bang i en analys av utvecklingen av den danska "bistaandsloven" från 1976.

Den danska lagen är alltså sex år äldre än sin svenska motsvarighet men utvecklingen är ändå anmärkningsvärt parallell. I "bistaandsloven" anges i 37§ att enskilda under vissa omständigheter har rätt till utgiftstäckning upp till en nivå som motsvarar en rimlig levnadsnivå. Bang har i sin uppsats analyserat hanteringen och utvecklingen av begreppet, som ju på ett slående sätt påminner om "skälig levnadsnivå" i SoL 6§.

Bang hävdar att utvecklingen 1976–1982 kan indelas i fyra faser. Den första fasen kännetecknas av en individualisering av biståndet. Detta är också andemeningen i SoL, framförallt sådan den kan utläsas ur förarbetena och socialstyrelsens allmänna råd 1981:1. Varje ärende skall bedömas efter sina egna förutsättningar. Såväl i Danmark som i Sverige gav detta upphov till stora skillnader mellan kommunerna i deras tillämpning av biståndslagstiftningen. Följden härav blev att en våg av överklaganden sköljde över besvärinstanserna. I Danmark ledde detta också till diskussioner i folketinget. I Sverige hade socialutskottet redan vid beslutet om SoL angivit att skillnaderna i tillämpning inte fick bli för stora mellan kommunerna.

Detta låg sedan till grund för det andra steget i utvecklingen; det som Bang kallar standardiseringsfasen. I Sverige blir denna fas aktu-

ell genom regeringsrättens principiella domar 1984 och socialstyrelsens allmänna råd 1985:1. I Sverige sträcker sig denna fas fram till omkring 1987.

Den tredje fasen hängde i Danmark samman med den ökande ekonomiska press som regeringen genom budgetdirektiv och strävan efter nedskärning av de offentliga utgifterna lade på kommunerna. För att spara och för att få bättre kontroll över ekonomin gick fler och fler kommuner över till att föreskriva principer för utdelning av bistånd enligt 37§. Formellt fick detta karaktär av mer eller mindre uttryckliga budgetdirektiv och Bang kallar denna fas för budgetfasen. Om man tar hänsyn till denna något olika ställning i förvaltningsapparaten som danska respektive svenska kommuner har påminner denna fas slående om vad som tycks ha ägt rum i Sverige från 1988 och framåt.

Enligt Bang gav budgetfasen i sin tur upphov till olikartad praxis mellan kommunerna, vilket återigen ställde krav på samordning. I samband med lagändringar i bistaandsloven införde socialministern, dock utan att bistaandsparagrafen ändrades, en del nya principer för tillämpningen av densamma. Socialministern införde principen om normallönestandard som norm för biståndets storlek. I ett cirkulär uttalade socialministern:

”Skønnet over en udgifts rimelighed må bl a bero på en vurdering af, hvad personer med almindelige løneindtægter har realistisk mulighed for at afholde. Forudsætningerne for skønnet kan saaledes ændres under hensyn til den økonomiske udvikling i samfundet som helhed.”

Genom denna princip i bistaandsloven infördes en tolkningsprincip som Bang kallar ”statsmaximeringsprincipen”. Principen vilar på tanken att den allmänna ekonomiska utvecklingen skall vara bestämmande för tolkningen av vad som är en rimlig levnadsnivå för enskilda personer. På detta sätt kan man också uppnå en enhetlig standard i tillämpningen över landet.

Redan socialutredningen (SOU 1977:40) diskuterade en sådan ”statsmaximeringsprincip” genom att de allmänna socialförsäkringarna skulle kompletteras med ett ”socialförsäkringstillägg”. Man skulle därmed uppnå olika syften; dels vidga den ekonomiska grund-

tryggheten för medborgarna, dels ta över en stor del av den behovsprövade socialhjälpn och slutligen genom "förstatligandet" jämna ut standarden mellan människor i olika delar av landet och samtidigt avlasta de fattigaste kommunerna som ofta också har större socialhjälpnsbehov än andra kommuner. Men en konsekvens skulle naturligtvis också bli att statsmakterna skulle få en viss kontroll över kostnadsutvecklingen och möjligheter att avstämma bidragen mot den samhällsekonomiska utvecklingen i stort och mot åtgärder inom andra program.

Förslaget mottogs också i stor utsträckning positivt av remissinstanserna. På regeringens uppdrag bearbetades förslaget av en särskild samrådsgrupp som också tillstyrkte dess införande parallellt med SoL (Ds S 1980:1). Av olika skäl, framförallt befarade kostnadsökningar, kom dock reformen inte att genomföras. Idén har dock hållits levande i olika motioner i riksdagen och behandlats vid olika tillfällen av såväl socialutskottet som socialförsäkringsutskottet. Motioner i ärendet har ingått bland dem som socialutskottet tog ställning till i SoU 6 1990/91 och där man samtidigt begärde en samlad utvärdering av socialtjänstlagen genom en parlamentarisk kommitté (Dir 1991:50) "Socialtjänstkommittén". Kommittén har också med motiveringar som påminner om de danska, föreslagit en lagstiftad "norm" (om 100 procent av basbeloppet) och därvid också angivit vilka poster i hushållsbudgeten som skall innefattas. (SOU 1993:30)

Beslutsprocesserna

SoL försöker alltså ge en viss men vag föreställning om den enskildes rätt till bistånd på en skälig levnadsnivå. Det ankommer sedan (i första hand) på den kommunala självstyrelsen att under politiskt ansvar ge detta ett materiellt innehåll. Folkmakten förverkligas ju också genom den kommunala självstyrelsen och det blir fråga om en slags delegerad lagstiftning (RF 1 kap 1 § 2 st) under politiskt ansvar. Hur detta faktiskt går till får stor betydelse för en bedömning av lagens ändamålsenlighet.

SoL anger också ett antal överordnade principer som skall gälla för den kommunala preciseringen av rätten till bistånd och biståndets ut-

formning. Till dessa hör individuell prövning, helhetssyn, närhet, den enskildes integritet och självbestämmande etc. Sådana principer är notoriskt svåra att överföra i konkreta organisatoriska och administrativa konstruktioner. Det är antagligen närmast omöjligt att förena ett direkt politiskt inflytande och helhetssyn med individuell prövning och intresset riktas därför snarare mot förvaltningsorganisationen och den politiska normstyrningen av denna. Departementschefen tycks ha varit medveten om detta och skriver bl a i propositionen om socialtjänstlagen 1979/80:1):

”De mål som skall gälla för socialtjänsten kommer givetvis att bli vägledande även för förvaltningsorganisationens utformning. Helhetssynen i vård- och behandlingsarbetet gör det således nödvändigt med en organisation som medger en samlad bedömning av den enskildes hjälpbehov.”

Till en del anpassades också organisationen – åtminstone inledningsvis – till de nya signalerna. Enheter för ”individ- och familjeomsorg” (IFO) inrättades i praktiskt taget samtliga kommuner. Först 1990 fick emellertid SoS en särskild enhet för individ- och familjeomsorg. Gradvis har emellertid kommunerna åter infört en funktionsuppdelning i socialförvaltningarnas organisation. En undersökning 1989 (SoS rapport 1989:39 ”Organisationsformer inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg”) visade att ca 50 procent av alla svarsenheter (socialförvaltningar, socialdistrikt) hade en specialiserad organisation. Ju större kommuner ju mer specialisering. I första hand är det ekonomiskt bistånd som bryts ut, men även i övrigt finns det en tendens att återgå till de gamla vårdlagarnas uppdelning med t ex barnvård och missbrukare.

Principiellt avgörande för ”legitimiteten” är alltså det politiska inflytandet över de individuella ärendena och den grad av rättstrygghet som den enskilde faktiskt kan förvänta sig eller åtminstone uppleva.

Det empiriska underlaget för en bedömning av det faktiska politiska inflytandet över individärendena är ganska knapphändig. Det finns veterligen bara några få vetenskapliga studier som tar upp saken närmast i förbigående (Puide 1984, Pettersson 1986 och Åström 1988). Av detta material får man då bara en oklar bild.

Det mesta talar emellertid för att de flesta beslut om socialbidrag

tas i delegation av tjänstemän. Verksamheten styrs dock av tämligen detaljerade men generella riktlinjer och anvisningar som beslutats på politisk nivå t ex av fullmäktige när det gäller socialbidragsnormer och socialnämnd eller social distriktsnämnd när det gäller beräkningsgrunder och liknande. Det finns vissa antydningar att avslag oftare beslutats på politisk nivå av arbetsutskott och liknande. Kombinationen av detaljerade, internkommunala normer och tjänstemanbeslut i delegation leder naturligtvis i praktiken till att både den individuella prövningen och helhetssynen försvåras. Besluten blir schabloniserade.

När det gäller "utgiftsbistånd" verkar det som om de politiska organen i större utsträckning förbehåller sig beslutanderätten, i varje fall när det gäller större belopp eller mera udda behov. Beredningen ligger naturligtvis ändå på tjänstemän och det är tjänstemännens förslag som oftast också blir beslutet. Bistånd när det gäller mera konkreta behov av t ex missbrukarvård är i ännu högre grad delegerat till tjänstemännen. Detta kan då förefalla något inkonsekvent eftersom kostnaderna per individ kan bli mycket höga och de internkommunala normerna är få. Möjligheterna till individuell prövning och helhetssyn blir paradoxalt nog antagligen bättre i dessa typer av ärenden. Materialet är emellertid knapphändigt och avser dessutom förhållandena kring mitten av 80-talet. Det är inte orimligt att föreställa sig att den politiska styrningen bl a av ekonomiska skäl har skärpts i början av 90-talet.

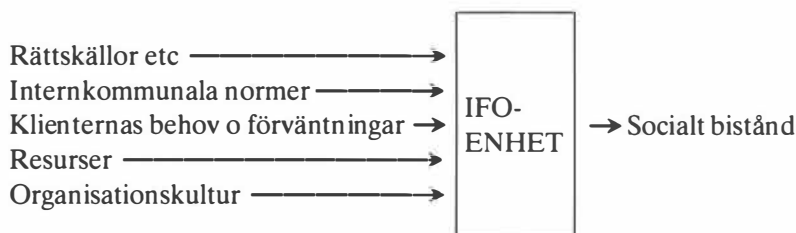
Det materiella innehållet i det sociala biståndet och dess samband med enskilda fall blir därmed i hög grad en fråga om socialtjänstens organisation och arbetsformer, vilket alltså som mest innebär en endast indirekt politisk styrning. Även detta är emellertid i stort en "black-box" eller from förhoppning. Fortfarande i dag är kunskaperna om socialtjänstens mikroorganisation, sociala egenskaper och arbetsförhållanden, klientrelationer och handlägningsrutiner etc utomordentligt knapphändiga och fragmentariska. Vi har inte haft några möjligheter att i denna undersökning göra några primärundersökningar om detta, utan har varit tvungna att resonera kring sekundära sammanställningar av existerande undersökningar och forskningsrapporter.

För att i någon mån sortera detta material kan man betrakta följande figur. Socialtjänstenheten (socialförvaltningen, socialdistriktet el-

ler IFO-enheten inom förvaltningen) ses som en "black-box" i vilken klienternas behov och förväntningar bearbetas. Inflödet till denna svarta låda är av olika karaktär; lagen, dess förarbeten och andra rättskällor, internkommunala arbetsordningar och andra normer samt naturligtvis de resurser – ekonomiska och personella – som ställs till enhetens förfogande. De senare påverkar på olika sätt belastningen vilket i sin tur påverkar handläggningen. Även lokalerna kan ses som ett input som påverkar beteenden och relationer (Hydén 1988).

Hanteringen av ett biståndsärende påverkas emellertid också i hög grad av "organisationskulturer", dvs av normer och värderingar som är specifika för enheten. Egentligen bör naturligtvis inte detta betraktas som något "input" till organisationen, men vi gör det för enkelhetens skull.

Figur 10.3 Hanteringen av ett biståndsärende



I den fortsatta framställningen skall vi kortfattat – så långt materialet räcker – kommentera dessa olika inflöden till IFO-enheten. Det har emellertid inte varit möjligt att vara så heltäckande som hade varit önskvärt med hänsyn till syftet med undersökningen.

Klienterna och deras behov

SoL innebar en lagstadgad utvidgning av rätten till bistånd i betydelsen att kretsen biståndsberättigade vidgades. Däremot förutsatte lagen enligt förarbetena ingen automatisk ökning av biståndets omfattning i det enskilda fallet. Socialbidragsutgifterna – den del av biståndet enligt 6§ SoL för vilken det finns statistiska uppgifter – har emellertid i fasta priser mer än fördubblats sedan lagen trädde i kraft, medan antalet bidragsushåll bara har ökat med ca 50 procent.

Den helt övervägande delen av det som de biståndssökande efterfrågar gäller endast, eller i huvudsak ekonomisk hjälp (Puide 1985). Andra "hårda" behov (hjälp med arbete, utbildning, bostad, förtur till barnomsorg eller ekonomisk medelsförvaltning) uppgår till ca 15 procent. Återstående ca 15 procent fördelas på missbruksproblem och "problem med barn och familj" i Puides undersökning. Inte heller en undersökning av Gerry Nilsson "Fattiga i Sverige" ger något stöd för uppfattningen att IFO i praktiken skulle innehålla någon större efterfrågan på dynamiskt psykosocialt behandlingsarbete.

Om man endast ser till socialbidragen omfattande 538 000 personer, uppgick antalet bidragshushåll till ca 297 000 år 1991. Hälften var under 25 år. Betydligt mer än hälften av bidragshushållen består av en person. Detta innebär mellan 120 (män) och 96 (kvinnor) per tusen motsvarande hushåll i befolkningen. Ensamstående kvinnor med barn utgör ca 1/5 av bidragshushållen, men detta utgör å andra sidan mer än 1/3 av alla hushåll. Hushåll bestående av gifta eller samboende med eller utan barn är jämförelsevis underrepresenterade i statistiken.

Överhuvudtaget har det under 80-talet skett en förskjutning av socialbidragen från "familjer" till ensamstående och yngre. Detta sammanhänger sannolikt dels med att transfereringarna till barnfamiljerna (barnbidrag, bostadsbidrag) har onödiggjort socialbidragsberoendet samtidigt som yngre ensamstående med svag förankring på arbetsmarknaden och bostäder i nybyggnation med höga hyror har fått problem. Socialbidrag utgår i genomsnitt under ganska kort tid (4,2 månader) och 70 procent av bidragstagarna erhåller bidrag kortare tid än sex månader, 60 procent kortare tid än tre månader. Mer än hälften av bidragshushållen fick högst 10 000 kronor i bistånd och ca 10 procent mer än 50 000.

Orsakerna till biståndsbehoven är dåligt belysta i forskningen och i andra undersökningar. Två undersökningar kan emellertid nämnas. De främsta orsakerna till behov av socialt bistånd är enligt Puide (1985) arbetslöshet (35 procent) och otillräckliga inkomster av arbete eller socialförsäkringar (21 procent). Utgiftsproblem spelar en jämförelsevis liten roll (oförutsedda utgifter och skulder tillsammans 8 procent). Sjukdom och missbruk anges som bakomliggande faktorer i vardera 6 procent av biståndsansökningarna.

En annan indelning används av socialdepartementet (Ds S 1987:2).

Otillräcklig lön (13 procent), bristfällig förankring på arbetsmarknaden (34 procent) och förvärvshinder (21 procent) är huvudgrupperna. I den senare gruppen ingår då också "svårigheter av psykosociala och socialmedicinska skäl att erhålla arbete". Bland dessa senare finns sannolikt huvuddelen av de tydliggjorda missbruksproblemen. Utgiftsproblem spelar även i denna undersökning en underordnad roll.

Man kan konstatera att den föreställning, som dominerade debatten när SoL utarbetades, nämligen att klienternas problem adekvat skulle mötas med socialt behandlingsarbete är en felsyn. IFO präglas långt mera av "ärendehandläggning" och av "socialbidrag" än av behandling. De krav som denna inriktning ställer på personalen har emellertid knappast beaktats i utbildning och vidareutbildning av socialsekreterare och annan personal.

Socialarbetarna och organisationen

Tidigare påpekades hur departementschefen i socialtjänstpropositionen betonade sambandet mellan lagens intentioner och en adekvat organisation. De dominerande föreställningarna om helhetsprincip och familjevård som präglade 1970-talets debatt fick inledningsvis också konsekvenser för socialtjänstens organisation även i många medelstora och större kommuner. Gradvis har man emellertid återvänt till en mera specialiserad och funktionsuppdelad organisation. Framförallt har det inneburit att en majoritet kommuner har svarat på insikten om de ekonomiska problemens dominerande roll genom att inrätta specialiserade "ekonomienheter". Även i övrigt tycks många kommuner vara på väg att skilja ut särskilda enheter för barn- och ungdomsvård respektive missbrukarfrågor.

Det är omvittnat (Nilsson 1989 och andra) att ekonomifrågornas handläggning har låg status bland socialsekreterarna. Personalomsättningen på dessa enheter är därför stor. Säkerheten i handläggningen blir lidande av detta i olika avseenden (se nedan).

Som nämnts ökade antalet socialbidragstagare under 1980-talet med drygt 50 procent. Detta kan möjligen ses som en grov indikator på det samlade biståndsbehovets utveckling sett i perspektivet av den nya lagens utvidgade "rätt till bistånd". Samtidigt ökade antalet socialsekreterare från 4 600 år 1981 till 6 600 år 1988 vilket också motsvarar ungefär 50 procent. Vi vet emellertid också att socialbidragen i

högre utsträckning handläggs av annan personal om vilka vi inte har några kvantitativa uppgifter. Detta kan alltså ha inneburit att det trots allt har funnits ett visst utrymme för en mera offensiv individ- och familjeomsorg.

Olika undersökningar konstaterar emellertid brister i socialsekreterarnas utbildning framförallt när det gäller sådana rättsliga frågor i vid mening som är aktuella vid ärendehandläggning om bistånd. I en undersökning från kommunförbundets revisionsavdelning (1986) baserad på ett material från fem kommuner framhåller man:

”Granskningen visar att kommunerna har problem med tolkningen och tillämpningen av socialtjänstlagens regler om individuellt inriktade hjälp- och stödåtgärder. Tjänstemännen har således svårt att leva upp till de formella kraven på handläggningen som socialtjänstlagen och förvaltningslagen ställer . . . Risken för rättsförluster för den biståndssökande är i dessa fall stor. Anledningen till att dessa problem uppstår är främst att lagkonstruktionen är svår att praktiskt tillämpa, i synnerhet om de kommunala resurserna är otillräckliga. I samband med handläggningen av ansökningar om bistånd ställs också stora krav på den enskilde tjänstemannens förmåga att integrera kunskaper i allmän förvaltningsrätt och socialrätt med metodhänsyn i det sociala arbetet.”

Åström (1988) har undersökt socialsekreterarnas utbildningsförhållanden i fyra kommuner och ett socialdistrikt i Stockholm. Bland socialsekreterare med socionomexamen – ca 80 procent av samtliga – hade 68 procent sin socionomexamen före 1980, dvs före propositionen om socialtjänstlagen och ca 80 procent av socionomerna hade mindre än motsvarande 20 poängs utbildning i rättsliga ämnen. Socionomutbildningen är i sin nuvarande utformning ganska hårt inriktad på psykologiska processer och social metodik (socialt behandlingsarbete). I Åströms undersökning är det också sådana kunskaper som socialsekreterarna – 60 procent av de tillfrågade – anser ha stor betydelse i sitt arbete. Motsvarande betydelse tillmäter endast 22 procent av de tillfrågade kunskaper om det formella regelsystemet. Detta alltså trots att ärendehandläggning i realiteten tycks dominera arbetet. Dessa brister i socialsekreterarnas formella utbildning får konsekvenser för ärendehandläggningen med risker för rättsförluster för den enskilde.

Bristerna i den social- och förvaltningsrättsliga regelkunskapen leder till en formlöshet i handläggningen, men också till att det lämnas stort utrymme för annan – förvaltningsrättsligt ovidkommande – påverkan t ex av det som vi i det föregående har kallat intern organisationskultur.

Internkommunal normer

Åström (1988) har också i en enkät undersökt den betydelse som socialsekreterarna tillmäter olika typer av beslutsunderlag. Vad gäller ärenden om ekonomiskt bistånd tillmäts interna anvisningar och normer samt råd av chefer och kolleger stor betydelse medan olika rättskällor – möjligen med undantag av själva lagtexten – anges ha underordnad betydelse.

På frågor om vilka faktorer som styr det sociala arbetet anger socialsekreterarna i första hand yrkesprofessionalitet och förvaltningens egen praxis tillsammans med själva lagtexten och socialstyrelsens allmänna råd (sic!). Den största undersökningen som har gjorts av tillämpningen av SoL är det av delegationen för social forskning stödda "Socialtjänstprojektet" som bedrivits vid socialhögskolan i Stockholm. Det empiriska materialet är från åren närmast efter SoL:s ikraftträdande och därför något inaktuellt. Projektet har sammanfattats av Ulla Pettersson (1986). Hennes iakttagelser och slutsatser överensstämmer med de som antytts tidigare här. I en undersökning av tjänstemännens uppfattning om vad som påverkat beslutsfattandet i klientarbetet uppgav således 80 procent att det var faktorer som kunde kopplas till den lokala nivån som kommunal ekonomi, lokalpolitiska beslut, interna riktlinjer och professionellt kunnande. Hennes slutsats är att "lagarnas betydelse som styrmedel ter sig i jämförelse härmed som liten".

Sammanfattningsvis säger Pettersson att hennes undersökning:

"illustrerar ganska tydligt den lokala beslutsnivåns betydelse i en ramlagstyrd verksamhet. Ingenting i vårt material från fyra kommuner tyder på att några ansträngningar gjorts för att koppla verksamheten inom individ- och familjeomsorgen till lagens mål och principer. Andra fakta blir därför betydelsefulla när det gäller klientarbetets innehåll och utformning. Styrande faktorer tycks vara

ekonomiska och andra materiella förutsättningar, interna riktlinjer och bestämmelser av mera formell byråkratisk natur samt socialarbetarnas egna kunskaper och värderingar.”

Konsekvenserna av denna betoning av interna beslutsmodeller leder till att utgången av ett biståndsärende får något oförutsägbart, nästan slumpmässigt över sig. Beslutsunderlaget blir, som vi skall se också fördolt för den enskilde.

Materiell rättstrygghet

I de tre storstadsområdena genomfördes 1989–1990 samordnade undersökningar av socialarbetares bedömning av ett antal hypotetiska och schematiserade bidragsärenden. Likartade undersökningar har tidigare redovisats av Terum i Norge (1986) och av Puide (1981). Resultaten av dessa liknar dem som redovisats för den svenska storstadsundersökningen (Gustafsson et al).

Resultaten i de tre storstäderna är också likartade men metoderna skiljer sig något åt vilket tillsammans med olika socialbidragsnormer, metodiska riktlinjer etc försvårar direkta jämförelser. Här kommenteras därför endast resultaten från Stockholm redovisade av Hydén i ”Handläggare om socialbidrag” (1990:a)

I Stockholmsundersökningen bedömdes sex fiktiva och schematiserade socialbidragsärenden. Bedömningarna gjordes av sammanlagt 318 socialarbetare (efter ett bortfall på 25 procent), dvs socialinspektörer, socialsekreterare och s k Soft-handläggare. Skillnaden i bedömning mellan enskilda handläggare och genomsnittligt för olika distrikt var betydande. Undersökningens resultat är betydelsefullt – och kontroversiellt bland berörda – men svårt att referera kortfattat. Vi skall nöja oss med ett av de undersökta typfallen för att mot bakgrund av rättsregler och rättsfall kommentera resonemangen. (När inget annat anges refereras till Hydén 1990b.)

Ett undersökt fall är en ensamstående mamma. A är 27 år och har nyligen separerat från sin man. Hon har vårdnaden om de två barnen, 4 år respektive 9 månader. Än så länge får hon inget underhållsbidrag från barnens far. Hon har varken sökt eller fått något bidragsförskott.

Före det yngsta barnets födelse studerade hon och arbetade deltid. Det äldsta barnet har plats inom den kommunala barnomsorgen, medan det yngsta barnet står i kö för barnomsorgsplats. Kvinnan är alltså hemma med det yngsta barnet. Hon ansöker om ekonomisk grundtrygghet.

Situationen är vanligt förekommande. Enligt en undersökning om socialbidragstagare i Stockholm 1988/89 hade var femte ensamstående kvinna med barn fått socialbidrag någon gång under analysperioden (juni 1988 till maj 1989) mot drygt 8 procent i totalbefolkningen. Andelen ensamstående kvinnor med barn är dessutom relativt stor; de utgör nästan 19 procent av befolkningen i Stockholm (Hydén 1990 a).

Mot den bakgrunden bör detta betraktas som ett rutinärende med självklar utgång. Så visade sig inte bli fallet. Före en närmare analys kan det därför vara lämpligt att se hur A:s normberäkning borde se ut (normbeloppen 1989-04-01–1990-03-31 och enligt kap 12:1 i förvaltningshandboken) i Stockholms socialförvaltning. Beräkningen är vår egen.

Tabell 10.2 Exempel på normberäkning

Inkomster netto		Socialbidragsnorm	
föräldrapenning	3 700	uppehälle 1 vuxen	2 930
bostadsbidrag	1 900	” 1 barn 4–6 år	1 445
bidragsförskott	0	” 1 barn 0–3 år	1 435
barnbidrag	<u>970</u>	hyra	3 000
		SL-månadskort	<u>225</u>
Summa	6 570	Summa	9 035

Normunderskottet blir alltså 2 465 kr (exkl kollektivtrafikkort 2 240 kr)

Kvinnan beviljades socialbidrag av nästan samtliga respondenter. Två socialsekreterare *avslog* hennes ansökan (beslutsmotiv framgår inte). Samtliga – med två undantag – angav, att kvinnan sakande egen ekonomisk grundtrygghet (EGT) och uppfyllde kriterierna för socialbidrag. Spridningen mellan vad hon beviljades var emellertid stor. Svaren kan delas in i tre grupper:

1. beslut om EGT, men med avdrag för bidragsförskottet (sammanslagt 1 860 kronor/mån). De beslutade summorna låg mellan 190 kronor och 1 880 kronor.
2. beslut om EGT, men utan SL-kort. Summorna låg mellan 2 050 kronor och 2 312 kronor.
3. beslut om EGT inklusive SL-kort. De beslutade summorna låg mellan 2 340 kronor och 3 550 kronor. Denna kategori innefattade emellertid också två extrema summor, 5 820 kronor och 6 045 kronor (Hydén 1990 b).

Majoriteten av handläggarna (81 procent) menade, att en förutsättning för att socialbidrag skulle utbetalas var, att socialtjänsten skulle lägga krav på bidragsförskottet under den tid socialbidrag skulle utbetalas. Skillnaderna i besluten mellan och inom socialdistrikten var i detta avseenden små.

Beträffande grupp 1 kan konstateras, att denna grupp handlade fel genom att göra ett avdrag för bidragsförskottet (underhållsbidrag), vilket kvinnan faktiskt inte hade erhållit. Bidragsförskott (Lagen om bidragsförskott 1964:143, omtryckt enligt lag 1976:277, förkortad BFL) utgår som ett särskilt ekonomiskt stöd med 40 procent av basbeloppet (4§) från det allmänna till barn, vilka har en försörjare, som försummar eller inte förmår fullgöra sin underhållsskyldighet. Kvinnan hade nyligen separerat. Hon måste med andra ord både bevisa, att mannen inte har fullföljt sin underhållsskyldighet samt ansöka om bidragsförskott (BFL 6§ 1 st).

Sedan ansökan om bidragsförskott har gjorts, delges ansökan den underhållsskyldige och tillfälle bereds denne att yttra sig "inom viss kort tid" (BFL 7§ 1 st). Denna tid är "inom åtta dagar" enligt riksförsäkringsverkets bestämmelser (2§ RFFS 1985:1). Eftersom handläggningen av ansökan tar sin tid, finns i 3§ 1 st bestämmelsen att

"Bidragsförskott utgår från och med den månad, varunder rätt därtill inträtt, dock ej för längre tid tillbaka än tre månader före ansökningsmånaden."

Om kvinnan A skulle ha varit i behov av socialbidrag varje månad (ansökan om bidragsförskott månad 4) och fått ett liklydigt beslut varje månad (3 månader före ansökningsmånad) skulle hon och hen-

nes barn tvingats leva med 1 860 kronor under skälig levnadsnivå under dessa fyra månader på grund av den "fiktiva inkomsten".

Socialbidrag på grund av förväntad förmån är återbetalningspliktigt enligt 33§ SoL. I detta fall finns det tre möjligheter, antingen att kvinnan A lämnar fullmakt eller att handläggaren utnyttjar de möjligheter, som finns i speciallagar, bl a AFL och BFL. Efter framställan av socialnämnden (handläggaren m fl) betalas de retroaktiva beloppen av försäkringskassan direkt till socialnämnden (9§ 4 st BFL). Enligt specialmotiven till 33§ SoL får emellertid inte fullmakt vara något villkor för socialbidrag (prop 1979/80:1, s 545). Socialstyrelsen anser, att även i sådana fall, när socialnämnden har rätt att med stöd av särskilda bestämmelser i t ex BFL uppbära en förmån, som tillkommer en enskild, är nämnden ändå skyldig att meddela den enskilde att socialbidraget utgår som förskott på förmån och att nämnden kommer att använda sig av denna rätt till ersättning (Allmänna råd 1985:1, s 115).

Den tredje möjligheten, som grupp 1 hade kunnat utnyttja, går ut på att först för månad 4 räkna de retroaktiva bidragsförskotten som inkomst för den månaden.

Även om grupp 1 endast bestod av 6 procent av 315 handläggare, som besvarade frågan (av totalt 318 som deltog), blir konsekvenserna mycket kännbara för den enskilde sökanden. Dessutom är de framräknade siffrorna svåra att tyda i förhållande till den normberäkning som återges i denna sammanställning (normtabellen är densamma som ingick i enkäten).

De flesta handläggare, 82 procent, fattade beslut om EGT men utan trafikkort. Summorna låg mellan 2 050 kronor och 2 312 kronor (mot normunderskott 2 240 kronor exklusive trafikkort). Även om det lägsta beloppet endast är 200 kronor för lågt, kan denna "brist" betyda mycket för den, som lever på små marginaler och framför allt om det gäller en längre tidsperiod. Förhållandet att de flesta inte beviljade månadskortet strider mot de övergripande målen i (1§ 1 st) SoL att inte främja människors jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet; ännu mindre förverkligas målet enligt 1§ 2 st:

"Socialtjänsten skall . . . inriktas på att frigöra och utveckla enskildas . . . egna resurser."

Socialstyrelsen skriver i sina allmänna råd (1985:1, s 29):

”Alla i familjen bör kunna göra kortare resor till släkt och vänner, besök på bio eller teater och i övrigt kunna tillgodogöra sig allmän och kommersiell service inom kommunen. Det får inte förhålla sig så att den som för sin försörjning är beroende av samhällets stöd av kostnadsskäl helt skall tvingas avstå från sådana aktiviteter som normalt ingår i människors livsföring. Socialbidraget skall nämligen inte bara utgå till försörjningen utan också till den bidragsberättigades livsföring i övrigt.”

Endast 12 procent av de i undersökningen deltagande handläggarna beviljade bidrag till trafik Kort.

”Softhandläggare”, som handlägger fler ärenden (genomsnittligt 77/månad mot t ex socialsekreterare, som handlägger 31 ärenden/månad) har inte delegation, att fatta beslut om ekonomiskt bistånd till månadskort (Skjäl 1990). Även informations- och ansökningsblanketten visar, att SL-kort kräver särskild prövning och finns i samma kolumn (”Vissa tilläggsbelopp enligt särskild prövning”) som t ex s k kosttilllägg, som kan utgå t ex till diabetiker. Sådana behov måste styrkas med läkarintyg. Däremot ingår fackföreningsavgift i ”normala” utgifter och finns i kolumnen: ”Utgifter per månad” bredvid hyreskostnaden.

De beslutade summorna i grupp 3 varierade i huvudsak mellan 2 340 kronor och 3 550 kronor. Inom denna grupp fattades emellertid också beslut om de extremt höga summorna 5 820 kronor respektive 6 045 kronor.

Jämförelsen mellan grupperna visar, att kvinnan fick som lägst avslag på ansökan om bistånd, vilket betyder att hon med barnen tvingades leva 2 475 kronor under den i Stockholms stad gällande socialbidragsnormen. Hennes disponibla inkomst för sig och sina barn var då 6 570 kronor/månad (inklusive hyra 3 000). Som högst beviljades A socialbidrag med 6 045 kronor, vilket betyder, att hon fick en levnadsnivå som med 3 579 kronor överskred socialbidragsnormen. Då var hennes disponibla inkomst 12 615 kronor/månad, dvs skillnaden mellan A:s lägsta och högsta disponibla inkomst var 6 045 kronor/månad beroende på vilken handläggare som fattade beslut. Även om fördelningen är relativt koncentrerad än skillnaden i extremvärden uppseendeväckande.

Även i de andra undersökta typfallen konstaterades stora variationer i bedömningarna av biståndet. Motsvarande resultat får man också i de andra storstäderna (Gustavsson et al).

Storstadsundersökningarna visar alltså på betydande variationer i utfallet av prövningen av identiska bidragsärenden. Detta reser naturligtvis stora frågetecken kring den materiella rättssäkerheten vid beviljande av bistånd. Särskilt som man kan föreställa sig att bistånd i form av socialbidrag är enklare och homogenera och att bistånd i andra former t ex färdtjänst eller olika förturer inom barn- och äldre- eller handikappomsorg dels är svårare att bedöma och dels hanteras av förvaltningsrättsligt än sämre utbildad personal.

Av det refererade fallet med den "ensamstående kvinnan" torde framgå att det finns stora brister i den handläggande personalens kunskaper även om ganska elementärt förvaltningsrättsligt underlag. Delvis kan detta naturligtvis hänföras till förhållandet att socialsekreterarnas utbildning som påpekas ovan, är så illa anpassad till den verkliga arbetssituationen. En stor del bör emellertid hänföras till förhållandet att SoS i sina allmänna råd etc visar så lite intresse för den förvaltningsrättsliga bakgrunden till verksamheten. I detta tycks SoS göra en helt annan prioritering än RFV när det gäller arbetsskadorna och – som vi skall se i kapitel 12 – naturvårdsverket när det gäller miljöskyddet.

Variationer i biståndsbedömningarna mellan kommunerna har om än motvilligt accepterats av statsmakterna. Stora skillnader i bedömningarna mellan olika handläggare eller distrikt inom samma kommun strider mot både regeringsformens och kommunallagens bestämmelser om likabehandling och är knappast acceptabelt.

Men exemplen i storstadsundersökningarna är ju fiktiva och jämförelsevis formlösa. I verkligheten finns ju vissa långtgående formkrav och möjligheten att anföra besvär och få sin sak prövad av en oberoende instans. Eller hur?

Formell rättssäkerhet

Möjligheten att anföra förvaltningsbesvär över biståndsbeslut enligt SoL 6§ spelade en stor roll i förarbetenas diskussioner om rättstrygg-

heten och rättssäkerheten i tillämpningen av ramlagen. Men detta fungerar i praktiken bara om klienten är tillräckligt kunnig och ”politiskt” stark och om förvaltningslagens bestämmelser om ärendehandläggning, motiveringar och besvärshänvisningar följs åtminstone i huvudsak.

Det ligger i sakens natur att klientens ställning som ”supplikant” enligt SoL inte är särskilt stark – även om lagstiftaren med välmenande uttalanden har velat ändra på detta. I Ulla Pettersons bok visar intervjuer att såväl politiker som tjänstemän och klienter inom socialtjänsten har uppfattningen att många som borde få socialbidrag inte söker bistånd. Hon drar slutsatsen att det är mycket mera troligt – tvärt emot den allmänna uppfattningen – att det är vanligare med ett underutnyttjande av rätten till socialt bistånd än ett missbruk av denna rätt.

Puide (1985) har undersökt klienternas kunskaper om besvärmöjligheterna. Endast ca hälften av klienterna visste att man kunde anföra besvär. Endast en fjärdedel visste hur man gör och att man kan överklaga till en oberoende instans, nämligen länsrätten. I en annan undersökning (Nilsson 1989) framgår också att många klienter drar sig för att klaga därför att de fruktar repressalier. Av denna undersökning framgår också att klienterna har mycket dålig eller ingen uppfattning om hur deras bidrag är beräknat och på vilket underlag. Det säger sig självt att besvärmöjligheterna då i realiteten blir kraftigt reducerade.

Klientens insyn i handläggningen av hans ärende spelar en väsentlig roll i förarbetena. Departementschefen framhåller (prop 1979/80:1):

”Man bör enligt min mening sträva efter att finna sådana former för de sociala myndigheternas umgänge med medborgarna att det ter sig självklart att socialarbetaren tillsammans med klienten upprättar de anteckningar om klienten som är nödvändiga.”

Detta har sedan också kommit till uttryck i SoL 52§. Det hänvisas också i SoL 54§ till de än mer kraftfulla skrivningarna om detta som finns i FL 16 och 17§§ om parts rätt att ta del av uppgifter. Trots detta är det endast 43 procent av klienterna i Puides (1985) undersökning som har fått ta del av journalanteckningarna.

Anhängiggörande till beslut

Syftet med förvaltningslagen och vissa andra bestämmelser i SoL är att garantera en formell rättssäkerhet: Reglerna skall bl a garantera en viss formfasthet i handläggningen bl a för att säkerställa förutsättningarna för besvär.

En första sådan förutsättning är att klientens framställning om bistånd verkligen betraktas som ett "ärende" i förvaltningslagens mening, med vad det innebär i fråga om handläggning. Bland annat innebär detta att en akt skall upprättas, att utredningsplikt föreligger och att ett ärendebeslut med motivering i sak och besvärshänvisning så småningom skall fattas.

I SoL 50§ bestäms om utredningsplikt av alla inkomna framställningar. I socialstyrelsens allmänna råd 1983:5 "Handläggning och dokumentation" uttalar man att om någon begär hjälp och stöd hos socialtjänsten så uppkommer alltid ett ärende om bistånd enligt SoL 6§ om framställningen förutsätter en individuell behovsprövning. "Detta gäller även om det från början står klart att bistånd inte kan lämnas med stöd av 6§ och kommunens socialbidragsnormer."

En första förutsättning för en förvaltningsrättsligt korrekt hantering är alltså att en framställning verkligen behandlas som ett ärende. Att det finns betydande fel i hanteringen i dessa avseenden torde stå klart. I en rapport från kommunförbundets revisionsavdelning (1986.04.02) skriver man:

"Vidsamtal med handläggarna i de olika kommunerna visar det sig i många fall att man t ex vid ansökningar om ekonomiskt bistånd, efterkonstaterande att den sökande ligger över kommunens norm, gör den förstnämnda tolkningen (att inte betrakta saken som ett ärende; vår anmärkning). Man talar om för den sökande, att han inte kan få det sökta biståndet, och kräver han då inte att få gå vidare med en formell ansökan och få ett beslut i ärendet, så är det vanligt, att handläggaren river den påbörjade ansökningsblanketten och på så sätt lägger ner utredningen; eventuellt inleds aldrig någon utredning formellt sett."

Hur långt processen i ett sådant ärende har hunnit kan givetvis variera. Olika hänsyn knutna till praktiska bedömningar – och naturligtvis handläggarens sociala och psykologiska överläge i förhållande

till klienten – spelar in. Vilken vägledning om de formella möjligheterna för den enskilde att få saken vidare prövad som ges, är oklart. Frågan har naturligtvis betydelse ur rättssäkerhetssynpunkt och kan vara allvarlig om förfarandet har bred omfattning. Detta verkar troligt.

Om man kommit förbi dessa svårigheter och verkligen fått till stånd en utredning så har klienten, som nämnts, liten insyn i denna. Så småningom fattas beslutet och i princip skall klienten underrättas om detta i skriftlig form. Beslutet skall struktureras så att även partiella avslag skall framgå och motiveras. Enligt förvaltningslagen 4§ bör avslaget kompletteras med sådan muntlig information som gör beslutet och besvärshänvisningarna begripliga för den enskilde. Beslutsmotiveringen är central för ett eventuellt besvär. Det finns uppenbart svårigheter med detta i praktiken, vilket onekligen sätter hela besvärsinstitutet i gungning.

Åström (1988) beskriver beslutsmotiveringens syfte ur rättssociologiskt perspektiv på följande sätt:

”Ett av syftena i föreliggande studie, är att i ett rättssociologiskt perspektiv vinna kunskap om det formella regelsystemets roll och betydelse i genomförandet av politiska beslut. I detta sammanhang är det viktigt att kunna se i vad mån processuella regler av typ motiveringsplikten, inverkar på myndighetsutövning och förhållandet mellan socialarbetare och klient. Vidare kan studien av beslutsmotiveringar också bidra till kunskap om hur man faktiskt gått tillväga för att komma fram till ett visst beslut och vilka faktorer man fäst vikt vid och hur man vägt dessa mot varandra. Jag ville bli veta vilken styrka rättsnormer har i förhållande till de centrala eller lokala normer och tillämpningsanvisningar av olika slag. För detta ändamål krävs en indelning av beslutsmotiveringar som dels kan särskilja olika typer av motiveringar rättsligt från varandra och dels kan ge kunskap om faktorer, regler, kunskaper etc på vilka man grundar sitt beslut.”

I sin avhandling gjorde Åström också en undersökning av ekonomiska biståndsärenden, som hade varit föremål för prövning i socialnämnd eller dess arbetsutskott under 1984. (Undersökningen omfattade inte ärenden som helt hade hanterats på tjänstemannanivå.) I

alla fyra kommunerna rörde det sig om ett förhållandevis litet antal ärenden, som avgjordes på politisk nivå.

Antalet avslagsbeslut i förhållande till det totala antalet beslut i individärenden i nämnd eller arbetsutskott framgår av tabellen nedan. Andelen avslag är alltså tämligen stor.

Tabell 10.3 Beslut av politiska organ i socialbidragsärenden

Biståndsärenden i arbetsutskott/nämnd	Laholm	Lomma	Nynäs- hamn	Ström- sund
Beviljade	63 52%	24 53%	28 39%	10 44%
Helt avslagna	24 20%	15 33%	32 44%	4 17%
Delvis avslagna	20 16%	4 6%	6 8%	4 17%
Övrigt*)	15 12%	2 4%	6 8%	5 22%
Totalt	122	45	72	23

*) Denna kategori består huvudsakligen av ärenden som lett till bordläggning eller återförvisning till tjänstemän. (Åström 1988)

Enligt Åström följer socialnämndens arbetsutskott i allmänhet de förslag till beslut, som tjänstemännen upprättar. I Laholm var dock avvikelserna av större betydelse, i 22 ärenden (18 procent) fattade arbetsutskottet ett annat beslut än det föreslagna. I samtliga dessa fall innebar beslutet en försämring för den enskilde i jämförelse med tjänstemännens förslag. Tio ärenden bordlades i stället för tjänstemännens förslag till bifall. I två fall beviljades bistånd, men i mindre omfattning och i fem fall ändrades förutsättningarna i samband med bifall. Av de fem ärendena fattades i tre fall beslut enligt 5§ i stället för som föreslagits enligt 6§ och i två fall med återbetalningskrav. Av de bordlagda ärendena avgjordes sju vid det följande sammanträdet. Fem av dessa beviljades enligt tjänstemännens förslag och två beviljades delvis, men enligt 5§ i stället för enligt 6§. Tre av de bordlagda ärendena avgjordes inte under året.

I samma kommun fann Åström, att av samtliga biståndsärenden i arbetsutskottet var ca 20 procent avslag i kombination med tillämpningen av 5§ SoL. Han fortsätter vidare:

”Detta innebär, att av de ärenden som avslagits, men där bistånd har beviljats enligt 5§, har inte mindre än åtta ärenden av totalt tio avslagits enligt 6§ utan en sakligt grundad motivering. I vissa fall har man inte ens meddelat ett formellt avslagsbeslut enligt 6§ utan gått direkt på 5§. Detta måste anses stå i direkt strid med lagen. Varje ansökan om bistånd måste betraktas som en ansökan jämlikt 6§. Därför skall varje beslut om bistånd jämlikt 5§ föregås av ett beslut enligt 6§, såvida det inte av själva ansökan framgår att den avser en åtgärd enligt 5§.”

I propositionen om socialtjänsten (1979/80:1) sägs:

”Uppdelningen i obligatorisk respektive frivillig hjälp går tillbaka på bestämmelser som infördes i 1871 års fattigvårdsförordning. Den särskilda bestämmelsen om frivillig socialhjälp tjänar i dag endast syftet att ge kommunen kompetens att lämna ut annan hjälp än den obligatoriska som den enskilde alltid har rätt till. Enligt min mening vore det av principiella skäl tilltalande att i den nya socialtjänstlagen avstå från en fortsatt uppdelning på detta sätt.

. . . Enligt de regler som jag har förordat tidigare skall kommunen ansvara för att den som vistas i kommunen får det bistånd som han behöver.”

Socialstyrelsen anser i sina allmänna råd 1985:1 att benämningen bistånd, som utges enligt den allmänna befogenheten, att ge hjälp utöver behovet enligt 6§ är närmast är en felaktig och vilseledande analogi av socialhjälpslagens 12§ om obligatorisk socialhjälp och 13§ om frivillig socialhjälp. Enligt socialstyrelsen har lagstiftaren närmast tänkt på ekonomiskt stöd i förebyggande syfte, t ex att kommunfullmäktige skall kunna medge socialnämnden att i stället för kontant bidrag teckna borgen för lån, när det är fråga om ekonomiska insatser, som framgår som ändamålsenliga, men som socialtjänsten inte kan anses skyldig att svara för inom ramen för socialbidraget. Med andra ord om sökanden själv kan tillgodose sina behov skall han inte ha

hjälp. Är det å andra sidan så, att han egentligen inte klarar av detta (exempelvis därför att han inte har samma förmåga som människor i allmänhet) är han berättigad till hjälp med stöd av 6§ SoL.

Beslutsmotiveringar får stor betydelse för besvärsmöjligheterna. I undersökningskommunerna analyserade Åström också avlagsmotiveringarna i socialbidragsärenden, och grupperade motiveringarna i tre kategorier: motivering saknas helt, icke saklig motivering finnes och sakligt grundad motivering finnes. Det kan tilläggas att avlagsbeslut i ett ekonomiskt biståndsärende avser sådan myndighetsutövning mot enskild, att beslutet enligt FL 20§ skall innehålla de skäl, som har bestämt utgången.

Under den första av Åströms kategorier finns sådana beslut i vilka några motiveringar över huvud taget inte förekommer, utan där det i beslutet bara anges att bistånd inte beviljas, i bästa fall med angivande av relevant lagrum. Denna typ av motivering uppfyller inte förvaltningslagens krav. Den andra kategorin innehåller beslut, vilka i och för sig försetts med en text, men en text som saknar saklig information, dvs som varken anger, hur lagen har tolkats eller vilka sakliga skäl som ligger till grund för beslutet. Den vanligaste typen i denna kategori är att beslutsfattaren helt enkelt upprepar lagtextens lydelse, t ex "Biståndsansökan avslås då behovet kan tillgodoses på annat sätt", eller "Skäl att bevilja ekonomiskt bistånd föreligger ej". Inte heller denna typ av motivering kan sägas uppfylla förvaltningslagens krav, då den inte ger någon information om hur man kommit fram till det aktuella beslutet. Den tredje typen av motivering benämnde han "sakligt grundad motivering finnes". I dessa fallen innehåller beslutet en text, vilken utgör en redovisning av de sakliga och/eller rättsliga faktorer, som haft betydelse för avgörandet och hur dessa faktorer förhåller sig till en tolkning av lagens rekvisit. Det är endast denna sista typ av motivering, som uppfyller förvaltningslagens krav (Åström 1988).

Åström sammanfattar motiveringarna i de fyra kommunerna i följande tabell. (Det finns en marginell felsummering i tabellen.)

Enligt Åström föreligger det inte några stora skillnader mellan kommunerna. Det finns sakligt grundade motiveringar bara i ca hälften av alla ärenden. I ca 20 procent saknas motivering helt. Han fortsätter vidare:

Tabell 10.4 Avslagsmotiveringar i fyra kommuner

Avslagsmotiveringar	Laholm	Lomma	Nynäs- hamn	Ström- sund	Alla
Saknas helt	15 34%	3 16%	2 5%	1 12%	19 21%
Saklig motivering saknas	10 23%	10 53%	15 40%	3 37%	28 31%
Saklig motivering finns	19 43%	6 32%	21 55%	4 50%	44 48%
Totalt	44 100%	19 101%	38 100%	8 99%	90 100%

”I merparten av de ärenden vars beslut inte innehåller någon sakligt grundad motivering, finner man oftast uttryck som ”avslag då rätt till bistånd inte föreligger” eller ”avslag då 6§ SoL inte kan anses föreligga”. I vissa fall finner man motiveringar, vilka i och för sig ger en anvisning om vilket rekvisit som hänvisas till, men inte till vilka grunder som utgjort bedömningsunderlag för ställningstagandet. ”Avslag då behov inte föreligger” är ett exempel på denna typ som är ganska vanlig. Denna motivering ger i och för sig en anvisning om vilken del av lagstiftningens kriterier för bistånd som inte är uppfyllda, men ger likväl inte besked om vilken eller vilka grunder som ligger till grund för bedömningen och hur beslutsfattaren kommit fram till beslutet.”

Han studerade också de avslagsbeslut, som fattats av tjänstemän på delegation. Enligt honom är motiveringarna då än knapphändigare och kan delvis bero på att en stor del av delegationsbesluten är mycket rutinartade. Den vanligaste formen av motivering är en direkt hänvisning till den gällande socialbidragsnormen eller till någon annan av kommunala organ antagen riktlinje.

Åström söker också förklaringsmodeller till de bristande besluts-motiveringarna. Hans hypotes är följande:

”En förklaring till de, i formellt hänseende, bristande motiveringar-

na till besluten i biståndsärenden torde man kunna finna i den tudelning av verksamheterna i de sociala förvaltningarna som ovan benämnts det administrativa och det individrättsliga perspektivet. Att denna kluvenhet i arbetet har betydelse för rättsliga handläggnings- eller processuella regler, är alldeles uppenbart och framgår tydligt av det studerade materialet. En ansökan om bistånd betraktas från myndighetens sida ofta som en inledning till ett samtal eller, om man så vill, en förhandling om vad som kan vara en rimlig eller riktig åtgärd från socialförvaltningens sida. Därefter diskuterar man sig fram till en lösning. När handläggaren väl kommer fram till ett resultat, ser denne kanske inte lösningen i första hand som resultatet av en specifik ansökan. Snarare relaterar man beslutet till den diskussion som förevarit. Det beviljade biståndet är mer ett resultat av en professionell bedömning och samtal eller förhandlingar med klienten än ett resultat av en formell ansökan sedd mot en lagparagraf.”

Besvär

Puide (1984) har undersökt samtliga överklagade beslut i Socialtjänstprojektets fyra undersökningskommuner. Hon har i beslutsdokumentet, och i socialnämndens inläga till länsrätten men också kompletterat med intervjuer försökt rekonstruera motivkretsen kring avslagen. Hon fann att ”Behovet kan tillgodoses på annat sätt” utgjorde skäl för avslag i 57 procent av fallen. Hänvisning till allmänna regler (lagregler men också internkommunala normer) var motivering i 18 procent, medan individuella faktorer hos den klagande eller dennes situation utgjorde avslagsmotiv i 25 procent av fallen.

Hon har också undersökt avslagsmotiven fördelade på biståndstyp. Det framgick då att ”behovet kan tillgodoses på annat sätt” dominerade stort vad gällde ekonomiskt bistånd medan särskilda skäl motiverade ca 50 procent av avslagen vad gällde äldre- och handikappomsorg. I det senare var det då ofta fråga om bedömningar av den sökandes hälsa och eventuella rörelsehinder samt slutledningar om hans eller hennes förmåga att klara sig utan hjälp. I en tredjedel av fallen rörande äldre- och handikappvård hänvisades till de kriterier som krävs enligt kommunens reglementen. När det gällde förtur till barnomsorg hänvisades i lika delar till att ”behovet kan tillgodoses på

annat sätt” och till ”kommunens kriterier för att erhålla bistånd”.

Av Puides (1984) undersökning framgår också att handläggarna i ca en tredjedel av avslagsbesluten uppmuntrade klienten att överklaga. Trots detta har det emellertid inte inkommit mer än mellan 6 000 och 9 000 besvär/år enligt SoL, till länsrätterna under perioden 1982–1989. (Det bör påpekas att detta innefattar en del ärenden – uppskattningsvis 10 procent – som inte rör bistånd). Man kan också av domstolsverkets statistik notera en ökning mellan 1989 och 1990 på ca 25 procent. Detta sammanhänger förmodligen med en ökande restriktivitet från kommunernas sida sammanhängande med kommunala besparingsförsök. Den enskildes lagstadgade rättighet till bistånd enligt SoL kan emellertid inte inskränkas genom generella besparingsbeslut (SoS meddelandeblad 4/91). Kammarrätten i Göteborg har i en lagkraftvunnen dom 1988-01-20 beslutat i ett mål som rör just denna fråga. I ett överklagat ärende anförde länsrätten:

”Inskränkningar i bistånd på grund av ekonomiska besparingar i kommunen kan endast accepteras om biståndstagaren även efter inskränkningen får sitt behov av bistånd tillgodosett.”

Kammarrätten delade länsrättens bedömning. Länsrätten tenderar att ogilla besvären; enligt Puide (1984) gällde detta mer än 80 procent av målen. I Puides undersökning ogillade länsrätterna besvären oftast med motiveringen att ”behoven kan tillgodoses på annat sätt”, dvs länsrättens domar hade ofta samma motivering som kommunernas avslagsbeslut. Puides undersökning avser (i huvudsak) åren 1982–1984. Hon kommenterar resultaten:

”Regeringsrättens prejudicerande domar i biståndsmål har egentligen inte hunnit få någon betydelse för länsrätternas bedömning av de mål som ingår i den här studien. Först på försommaren 1984 kom de domar som behandlade socialbidraget och skälig levnadsnivå. Av dessa framgick att rätten inte bara kan hänvisa till de socialbidragsnormer som gäller i kommunen utan också bör gå in och pröva om socialbidraget ger den klagande en skälig levnadsnivå. Riktlinjer för socialbidragets storlek kan enligt regeringsrätten riksskatteverkets normalbelopp för inkomsttaxering eller konsumentverkets hushållsbudgetar utgöra.

Länsrätterna har inte i några av de mål som ingår i studien hänvisat till dessa prejudikat. Inte heller till riksskatteverkets existensminimum eller konsumentverkets hushållsbudgetar. Däremot har länsrätterna gjort bedömningar av om biståndet behövs för att den klagande skall uppnå skälig levnadsnivå eller för att kunna leva ett självständigt liv i sammanlagt åtta besvärssärenden från 1982 och i 13 besvärssärenden från åren därpå. *Det vanliga har emellertid varit att länsrätterna just hänvisat till kommunens gällande socialbidragsnorm i sina domskäl . . .*

Länsrätterna har i sina bedömningar gått efter lagtext och ofta också efter lagens förarbeten. I vissa domskäl finns långa citat både av lagen och delar ur förarbetena. För det mesta har domen inneburit att den klagandes besvär har ogillats. *Många fler av de klagande i de fyra undersökningskommunerna hade fått sina besvär bifallda om länsrätterna där hade gjort samma bedömningar som regeringsrätten gjort i motsvarande mål.*” (Vår kurs)

Hur länsrätterna dömt under senare delen av 1980-talet och början av 1990-talet är inte alls känt. Vilket möjligen kan beklagas eftersom dels regeringsrättens prejudicerande domar bör ha slagit igenom och internkommunala normer följaktligen bör ha tillmätts mindre betydelse och dels på grund av ökningen av antalet överklagade beslut.

Vill man – den enskilde eller kommunen – föra ett ärende vidare är kammarrätten den närmast högre instansen. Med reservation för att domstolsverkets statistik över besvär enligt Sol inkomna till respektive länsrätt och kammarrätt inte är helt jämförbar så verkar det som omkring 10–15 procent av ärendena i länsrätten förs vidare till kammarrätten.

Puides undersökning omfattar endast 1982 och bara 34 till kammarrätterna överklagade beslut. Omkring en tredjedel överklagades av socialnämnden och återstoden av den enskilde. Puide konstaterar:

”Av det första årets besvärssärenden har 34 länsrättsdomar överklagats vidare av 22 klienter och i tolv fall av socialnämnder. Kammarrätten tog upp 18 besvär från klienterna till prövning och elva av socialnämndens besvär. Resterande fem uppfyllde ej de förutsättningar som krävs för rättslig prövning.

I de besvär som anfördes av klienter biföll kammarrätten ett be-

svär medan övriga 17 ogillades. För socialnämnderna gick det bättre i kammarrätten. Av de elva besvären bifölls åtta medan de övriga tre ogillades.

Av klienternas 18 besvär som kammarrätten tog upp till prövning avsåg 17 ekonomiskt bistånd och ett barnomsorg. Bland socialnämndens avsåg fem vardera ekonomiskt bistånd och äldre- och handikappomsorg samt ett barnomsorg. Det framkom ingen tendens hos kammarrätten att bifalla en biståndstyp framför en annan.

Sammanfattningsvis kan man säga att resultaten från undersökningen av 1982 års besvärssärenden i de fyra kommunerna tyder på att socialnämnderna i kammarrätt tar igen något av det de förlorade i länsrätten medan det för klienterna knappast lönar sig att gå vidare med sitt besvär till högre instans.”

Holmberg (1985) har undersökt 828 avgjorda mål i kammarrätterna 1982 och 1983. Av besvären anfördes 72 procent av enskilda och 18 procent av kommunen. Nästan 80 procent utgjordes av ärenden om ekonomiskt bistånd (socialbidrag), 16 procent av ärenden om äldre- och handikappomsorg (varav 2/3 rörde färdtjänst) och 4 procent rörde förtur till förskola eller fritidshem. I de 374 ärenden rörande ekonomiskt bistånd som enskilda överklagade och som kammarrätten tagit upp till prövning bifölls besvären endast i 21 fall. I 146 fall där socialnämnden överklagat länsrättens beslut bifölls däremot besvären i mer än 50 procent av fallen.

I Holmbergs undersökning bemöttes besvär om äldre och handikappomsorg än mera kallsinnigt. Kammarrätten avslog besvären från enskilda i ca 90 procent av fallen medan i överklagande från kommunen länsrättens dom undanröjdes i ca 50 procent av fallen. I ärenden om förtur till barnomsorg tenderade kammarrätterna däremot att döma till den enskildes förmån. Ärendena var emellertid få och det är inte möjligt att dra några egentliga slutsatser.

Frågor rörande färdtjänst dominerar besvären till kammarrätterna avseende äldre- och handikappomsorg. Socialstyrelsen har gått igenom 228 domar avseende åren 1982–1989 (SoS meddelandeblad 28/90). 151 domar gällde besvär av enskild och 77 gällde besvär anförda av kommunen. Besvären från kommunerna bifölls i 50 procent av målen men bara i 15 procent av målen gällande besvär från enskilda.

Approximativt rätt?

Ekonomiskt bistånd enligt 6§ SoL är – under i lagen angivna omständigheter – en rättighet för den enskilde. Den materiella innebörden av denna rättighet skall i först hand preciseras av kommunerna i varje enskilt fall för sig. En viss rättstrygghet avses garanterad genom möjligheter till förvaltningsbesvär och domstolsprövning. Besvärsprövningen skall också skapa en viss likformighet i bedömningarna och någorlunda likartade biståndsnivåer mellan kommunerna. Socialstyrelsen utövar ett begränsat självständigt inflytande genom allmänna råd men har inte mandat att utfärda förvaltningsrättsligt bindande föreskrifter. Organisations- och inflytandestrukturen skiljer sig alltså markant från den vi såg gälla för arbetsskadeförsäkringen.

Det som man skulle kunna kalla ”tolkningsföreträdet” av ramlagen ligger väsentligen på kommunerna. I sammanhanget är kommunerna både de som beslutar om biståndets omfattning och utformning och de som genom kommunalskattemedel bekostar det. Kommunernas tämligen fria skön att konkretisera rätten till bistånd legitimeras teoretiskt av den kommunala självstyrelsen och det politiska ansvaret.

Besvärsinstitutet enligt SoL 73§ skall garantera både att biståndsärenden i kommunerna hanteras med en grad av formell och materiell rättssäkerhet och – genom prejudikatsutvecklingen – att biståndsrätten inte i materiellt avseende tolkas alltför olika i kommunerna. Besvärsinstitutet är alltså teoretiskt en central komponent i SoL och för dess sätt att fungera. Samtidigt är det inte självklart att det i praktiken spelar den rollen särskilt väl.

Den formella rättssäkerheten i den kommunala hanteringen av biståndsärenden är så vitt framgår av tillgängliga undersökningar inte särskilt framträdande. En stor del av besluten uppfyller inte förvaltningslagens krav på diarieföring, saklig motivering och korrekt besvärshänvisning. Inte heller tycks klienterna mötas med den öppenhet som stadgas i SoL 52, 54 och 55§§. Detta är antagligen en bidragande orsak till att antalet överklaganden är relativt litet (knappt 9 000/år) i förhållande till ett i och för sig okänt antal avslagsbeslut på sannolikt flera hundra tusen. Andelen är alltså väsentligt mindre än inom arbetsskadeförsäkringen där de primära besluten fattas med en väsentligt större formfasthet. En annan delförklaring är naturligtvis att de biståndssökande utgör en politiskt fattig grupp som inte som i

arbetsskadeförsäkringen har stöd av t ex fackföreningar och företags-hälsovård.

Den materiella rättstrygghetsgarantin förefaller heller inte över-väldigande god. Länsrätterna förutsätts göra en individuell prövning i sak av biståndsbehovet. Det underlag man då har är, förutom social-nämndens eller snarare socialförvaltningens ofta bristfälliga utred-ning och motivering, sakkunskapen på länsstyrelsens socialenhet. De olika länsrätterna begär yttrande från länsstyrelserna med mycket va-riering frekvens; från några promille av alla ärenden till bortåt en tredjedel i några län. Vi har fått ett intryck att länsrätternas motive-ring när man avslår ca 85 procent av besvären ofta nog endast är en upprepning av socialnämndens.

RegR:s ställningstaganden skall garantera en viss enhetlighet i rät-ten till bistånd, dess utformning och storlek. Det är naturligtvis av-sikten att prejudikaten skulle normera såväl kommunernas ställ-ningstaganden som avgörandena i läns- och kammarrätter. I prakti-ken har detta haft betydelse för att klargöra sådana centrala begrepp som "vistelsekommun" och "kommunens yttersta ansvar". Till det se-nare kan man säga att RegR aktivt har preciserat SoL:s innebörd i förhållande till annan lagstiftning. Preciseringen syns ha inneburit så-väl utvidgningar i förhållande till hälso- och sjukvård och kriminal-vård som inskränkningar i förhållande till underhållsskyldigheten mellan makar/sambor, föräldraansvar, föräldraledighet och studie-stöd. I båda dessa avseenden syns RegR – till skillnad från FÖD vad gäller arbetsskadeförsäkringen – ha eftersträvat en "balanserad klar-het" snarare än en expansion av biståndsrätten.

RegR:s mest strategiska – och mest kontroversiella – insats är emellertid försöken att fastställa "skälig levnadsnivå" som riktlinje för kommunerna och underrätterna. De principiella besluten 1984 som fastställde en lägsta tillåtna nivå till 100–115 procent av basbe-loppet fick också uppenbart genomslag i de av kommunerna fastställ-da socialbidragsnormerna under andra hälften av 1980-talet. Sprid-ningen mellan kommunerna var dock ganska stor med en nivå under RegR:s minimum i bortåt 1/7 av samtliga kommuner. Under 1990-ta-lets början har socialbidragsnormerna sedan sänkts igen och sprid-ningen mellan kommunerna åter ökat.

Det finns naturligtvis en spänning mellan mandatet till kommuner-na att inom självstyrelsens ram konkretisera rätten till bistånd och

den samtidiga rätten för den enskilde att anföra förvaltningsbesvär. Om man betraktar kommunerna som väsentligen verkställare av en av statsmakterna fastställd politik bör detta i princip inte utgöra något problem. Men om man betraktar kommunerna som självständiga uttryck för folkviljan enligt RF 1 kap 1§ blir det en uppenbar anomali. Som här framgått är kommunförbundet benäget att inta den senare hållningen.

Att kommuner själva ser det så visas bl a genom att man kringgått prejudikaten genom att inrymma betydligt mer i socialbidragsnormerna än vad RegR avsett; ett förhållande som länsrätterna i avsaknad av egna expertbedömningar inte alltid har observerat.

Liksom RFV låter FÖD:s ställningstaganden bli utgångspunkt för styrningen av verksamheten vid försäkringskassorna försöker SoS häkta upp sina allmänna råd till kommunerna och socialförvaltningarna på RegR:s domslut. Skillnaderna mellan de två centrala förvaltningsmyndigheternas ställning är dock betydande. RFV intar genom sin ombudsenhet en aktiv ställning i besvärprocessen i FÖD, bl a genom att regelmässigt yttra sig om behovet av klargörande, dvs om prövningstillstånd bör beviljas. Man deltar också i viss utsträckning som ombud i förhandlingarna. SoS kan däremot som mest få yttra sig till RegR. RFV översätter kontinuerligt FÖD-domar i administrativa anvisningar till försäkringskassorna där de får ett snabbt och närmast fullständigt genomslag. SoS bevakar RegR:s (och KammR:s) utslag och informerar kommunerna genom meddelandeblad. Bevakningen är emellertid ofullständig och subjektiv.

Referaten är också ofta uppblandade med SoS egna synpunkter vilket inte självklart stärker deras auktoritet. Det är heller inte säkert att "mottagningsapparaten" i kommunerna är kompetent att handskas med informationen eller att man ens är intresserad. Som nämnts tidigare är det heller inte självklart att kommunerna accepterar domsluten som prejudicerande eller normerande eller att de har tillräcklig förvaltningsrättslig kompetens för att tolka och anpassa sig till prejudikaten.

Efter att ha betraktat alla dess formella och reella svagheter i SoL:s reglering av socialt bistånd kan det ändå finnas anledning att fundera över den frapperande "robusthet" som karaktäriserar systemet.

SoL:s ikraftträdande innebar – jämfört med tidigare lagstiftning – en väsentlig utvidgning av rätten till bistånd framförallt därför att den

gjordes oberoende av biståndsbehovets orsak. Utvidningen av kretsen biståndsberättigade var förutsedd men däremot inte den sociala och ekonomiska utveckling som samtidigt ökade antalet biståndsberättigade individer och hushåll inom kretsen. Detta medförde att socialtjänsten i allmänhet och biståndet i synnerhet fick en slagsida mot socialbidrag. Tillfälligt ekonomiskt stöd till unga, arbetslösa och hushåll med höga bostadskostnader blev ett dominerande inslag i socialtjänsten med stora ekonomiska och politiska konsekvenser för kommunerna. Förhållandet att man utan alltför stora konvulsioner lyckades absorbera dessa stora förändringar i förutsättningarna framstår som en utomordentlig framgång för systemet.

Under den tid SoL varit i kraft har också de makroekonomiska förutsättningarna varierat med en extrem hög ekonomisk aktivitet 1984–1989, en dämpad konjunktur i början av 80-talet och nära nog depression under början av 90-talet. Samtidigt har de kommunalekonomiska förutsättningarna förändrats genom skatteomläggning och skattestopp. Kommunerna har emellertid trots RegR:s och SoS försök att standardisera biståndsrätten anpassat socialbidragsnivåerna till detta. Delvis har det skett genom ett omfattande ”rättstrots” och medvetet åsidosättande av de förvaltningsrättsliga spelreglerna. Från statsmakternas horisont kan detta emellertid inte ses med alldeles oblida ögon.

Regeringen anser sig tvingad på grund av det ekonomiska läget att enligt budgetpropositionen 1993/94 i ett slag sänka ersättningsnivåerna i arbetsskadeförsäkringen med 30 procent samtidigt som beviskraven höjs och antalet arbetsskadade därigenom minskas. Detta kommer naturligtvis inte att ske utan politiska och sociala konvulsioner. Samtidigt förefaller det som kommunerna utan annat än mindre störningar har sänkt socialbidragsnormerna med 10–15 procent under perioden 1990–1992 samtidigt som man dock i stort sett bibehållit rätten till bistånd ”utan inskränkningar. Det finns åtminstone från statsmakternas perspektiv – om än inte från den enskildes – ett slags anpassningsbarhet i SoL som måste framstå som tilltalande jämfört med t ex arbetsskadeförsäkringen. Kanske är det från statsmakternas synpunkt bättre att låta lagstiftningen styra approximativt rätt än exakt fel?

11. *Barnomsorg*

Det gemensamma åtagandet kring omsorger om vissa grupper t ex barn, äldre och handikappade regleras till stor del inom ramen för SoL, men i former som väsentligt skiljer sig från de som gäller rätten till bistånd enligt 6§. Andra styrmedel som bl a statsbidrag, anvisningar och information spelar en större roll. De fundamentala begreppen "rätt" och "rättighet" har en annan innebörd; de är kollektiva snarare än individuella, vilket bl a innebär att förvaltningsbesvär inte kan anföras och alltså heller inte genom prejudikat leda till en lagprecisering.

Men skillnaderna är också inbyggda i den teknologi som används för att realisera åtagandena. Barn- och äldreomsorg är väsentligen en produktion av service, som kräver fysiska resurser i form av lokaler, personal osv. Kontanta överföringar är av mindre intresse. De fysiska resurser, som vid ett givet tillfälle finns tillgängliga för kommunen att tillgodose behoven, blir kritiska. Det är inte alltid möjligt för kommunen att köpa tjänsterna på entreprenad. Detta innebär att det uppkommer kösituationer och att kommunerna ibland – till skillnad från ekonomiskt bistånd – kan åberopa "giltigt förfall" när de inte klarar att uppfylla sina skyldigheter.

Verksamheten finansieras delvis genom avgifter. Detta är emellertid inte bara en fråga om hur verksamheten betalas. Det ger också kommunerna stora möjligheter att styra efterfrågan genom taxesättning och taxekonstruktion. Å andra sidan har kanske speciellt barn- och äldreomsorg en rent politisk dignitet som innebär ett politiskt ansvarsutkrävande på ett annat sätt än när det gäller socialbidrag. Man kan också uttrycka det så att medan rätten till bistånd har en – visserligen vag men dock – juridisk innebörd, så är rätten till barn- och äldreomsorg framförallt politiska imperativ.

Dessa faktorer ger sammantaget helt andra förutsättningar för ramlagstyrning. I fortsättningen av detta kapitel skall vi undersöka barnomsorgen särskilt, men man kan föreställa sig att problemen från synpunkten av statsmakternas styrning är analoga när det gäller äldre- och handikappomsorg.

En historisk bakgrund

Redan från den kollektiva barnomsorgens introduktion i Sverige under andra halvan av 1800-talet har det funnits två element i dess funktion: kvinnans respektive barnets.

De första "barnkrubborna" öppnades vid slutet av 1800-talet och hade naturligtvis ett nära samband med den begynnande industrialiseringen och urbaniseringen, dvs agrarsamhällets tillbakagång. De tog företrädesvis emot barn till mödrar som behövde arbeta för sin försörjning. Det fanns en anstrykning av kristen välgörenhet i systemet även om altruismen hos de företag och kommuner som var huvudmän för verksamheten inte var helt oreserverad. I samband med att kvinnorna – i synnerhet de ogifta mödrarna – blev vanligare på arbetsmarknaden ökade naturligtvis behovet av sådan barnomsorg. En utbyggd barnomsorg blev i allt högre grad en förutsättning för familjens försörjning.

Omkring sekelskiftet öppnades efter tyska förebilder så de första barnträdgårdarna ("Kindergarten"). Dessa hade då en helt annan produktidé, nämligen den att stimulera barnens personliga och sociala utveckling. Självklart hade behovet av barnträdgårdar ett samband med den relativt sena åldern för skolintroduktionen. Barnträdgårdarna var emellertid till skillnad från barnkrubborna väsentligen något för medelklassen.

Barnomsorgen i dessa tidiga tappningar utvecklades i stort sett utan egentlig lagstiftning eller statlig inblandning överhuvudtaget. Vid mitten av 1930-talet gavs emellertid "befolkningskommissionen" i uppdrag att fundera över saken. Det är möjligen karaktäristiskt att barnomsorgen vid denna tidpunkt sågs som ett delproblem i nativtetsutvecklingen – liksom det senare delvis har setts som ett utflöde ur arbetskraftsbristen. (Liksom när man under perioder har velat se

delar av äldreomsorgen som en fråga om pensionärernas ”restarbetskraft.”) Befolkningskommissionen lade fram betänkandet ”Barnkrubbor och sommarkolonier” (SOU 1938:20) vilket så småningom resulterade i ett visst statligt engagemang i form av statsbidrag till vad som då kallades barnkrubbor, barnstugor, barnträdgårdar och lekstugor. Genom statsbidragsbestämmelserna och socialstyrelsens roll som tillsynsmyndighet utövades en viss statlig styrning av verksamheten. Det uppställdes t ex krav på lokaler och öppethållande (SoS rapport 1989:29).

Även om utbyggnaden av barnomsorgen sköt egentlig fart (under borgerliga regeringar) på slutet av 1970-talet är det dock detta (socialdemokratiska) koncept från 1930-talet som fortfarande utgör den ideologiska grunden. Det formulerades av Alva Myrdal och kretsarna kring henne – funktionalister i ordets mest utrerade mening. I denna ser man tydligt de två grundläggande värderingarna: Kvinnornas frigörelse från i varje fall ”Küche und Kinder” och barnens socialisation i pedagogiskt ordnade former. Senare kommer vi att kalla dem utbyggnadsmålet respektive det pedagogiska målet.

Av olika skäl dröjde det några decennier innan man ens började realisera idéerna.

”Utbyggnaden av daghemmen tog fart under 1960-talet. Riksdagen beslutade på grundval av förslag från bl a 1962 års familjeberedning om organisatoriska och statsbidragsmässiga förändringar som gynnade denna utveckling. Behovet av daghemsplatser ökade dock i långt i högre grad än vad som motsvarades av utbyggnaden.

För att möta efterfrågan av barnomsorg kom kommunerna att i ökad omfattning använda sig av familjedaghem. Även här beslutade riksdagen, då på grundval av förslag från 1966 års familjedaghemsutredning, om förändringar som underlättade en utvidgning av familjedaghemsverksamheten i kommunal regi.” (Prop 1984/85:209)

Den år 1968 tillsatta barnstugeutredningen kom 1972 med sitt huvudbetänkande ”Förskolan” (SOU 1972:26 och 27). Den lag (1973:1205) om förskoleverksamhet som trädde i kraft den 1 juli 1975 byggde i huvudsak på barnstugeutredningens förslag. Lagen innebar bl a att det blev en obligatorisk uppgift för kommunerna att bedriva förskole-

verksamhet och att en allmän förskola för sexåringar infördes. Det ingick att barn med behov av särskilt stöd för sin utveckling skulle anvisas plats i förskola med förtur. Kommunerna skulle också så långt möjligt sörja för en förskoleverksamhet som tillgodosåg barn med förvärvsarbetande eller studerande föräldrars behov av barnomsorg. I varje kommun skulle finnas en av kommunfullmäktige antagen plan för förskoleverksamhet.

Nästan omedelbart togs frågan igen upp av riksdagen i december 1975 (prop. 1975/76:92). Förskolelagen ersattes av lagen om barnomsorg (1976:381) som trädde i kraft den 1 januari 1977. Bl a kommunförbundet hade då påpekat, att barnomsorgsverksamheten inte fick låsas i en bestämd form, utan att även familjedaghemmen skulle få spela en viktig roll i heldagsomsorgen. Hänsyn togs till detta vid lagens (och statsbidragens) utformning.

Barnomsorgslagen överfördes 1982 praktiskt taget oförändrad till SoL som 12–18 §§ (och 35 § om avgifter). Vi gör därför ingen närmare redovisning av bestämmelsernas innehåll här utan återkommer till detta. I sammanhanget viktigt är emellertid att barnomsorgslagen, som den första på det sociala området, utformades som en genuin ramlag. Någon utförligare eller mera principiell argumentation för detta framfördes inte i propositionen. Det ligger ju i ramlagens natur att statsmakterna frångår sig en stor del av sina rättsliga möjligheter att styra verksamheten och dess utformning. Även om det från synpunkten av lagstiftningskapacitet alltid kan vara en frestelse för statsmakterna att välja en ramlagskonstruktion, måste man ändå – i varje fall på ett sådant politiskt prioriterat område som barnomsorg – ha någon kontroll över saken. Man kan då tänka sig att statsmakterna – utan att fundera närmare på principen – kunde acceptera ramlagskonstruktionen av två skäl.

De verkställande organ som skulle förverkliga barnomsorgen var kommunerna. Det är fullt möjligt att tänka sig att man upplevde en sådan grundläggande intresse- och värdegemenskap mellan den politiska majoriteten i riksdagen och motsvarande i kommunerna i just denna fråga att man med fördel kunde välja en ramlagskonstruktion. En viktig del av propositionen är därför också ett bihang som redogör för en överenskommelse mellan regeringen och kommunförbundet om barnomsorgens utbyggnad. I avtalet sägs om kommunförbundets roll:

”Kommunförbundet åtar sig att verka för att en utbyggnad av barnomsorgen i här angiven omfattning kommer till stånd. För att illustrera överföringen av utbyggnadsvolymen till de enskilda kommunerna anges därvid som en allmän riktpunkt att kommunen under den nu aktuella femårsperioden genom utbyggnad av daghem behöver nå upp till ca 80 procent av det platsbehov som med ledning av kommunens nuvarande förskoleplan kan beräknas för år 1980. Platsbehovet påverkas emellertid av förändringar bl a när det gäller sysselsättning samt befolkningens storlek och sammansättning. Sådana förändringar kan därför medföra att beräkningen av platsbehovet behöver revideras.” (Prop 1975/76:92, bilaga)

En annan del av avtalet var också att betydande statsbidrag skulle utgå till drift och utbyggnad av barnomsorgen. Statsbidragen finansierades från 1977 med ett särskilt tillägg till arbetsgivaravgiften om en procent, som från 1981 höjdes till 2,2 procent. Till statsbidragen knöts särskilda, delvis mycket detaljerade, villkor. Det är fullt möjligt att statsmakterna ansåg att denna ”ekonomiska” styring genom statsbidragsförordningen var en tillräcklig kompensation för den lösa ramlagsregleringen. Propositionen om barnomsorgslag lades fram av en socialdemokratisk regering men vållade ingen särskild oenighet i riksdagen. De strider som senare skulle blossa upp om privat barnomsorg och alternativa omsorgsformer hade emellertid sin grund i detta riksdagsbeslut 1976.

I lagförslaget sägs i 14§: ”Om statsbidrag till kommunernas barnomsorg finns särskilt stadgat.” I texten finns också uttalandet: ”Eftersom kommunerna skall ha ansvaret för utbyggnaden av barnomsorgen bör det nya statsbidraget utgå endast till kommun. Daghem eller fritidshem som drivs av annan än kommun bör få inräknas i kommunens bidragsunderlag i den mån de ingår i kommunens barnomsorgsplan. Det ankommer sedan på kommunen att besluta om bidrag till den som driver verksamheten.” Antingen var den borgerliga oppositionen således ovanligt aningslös vid tillfället eller hade man ännu inte formulerat egna idéer om privatiserad barnomsorg.

Trots att barndaghemmen favoriserades i statsbidragshänseende och att det nog fanns en värdegemenskap i politiska organ blev emellertid resultatet av överenskommelsen knappt 60 000 daghemsplatser och 40 000 familjedaghemsplatser. Kombinationen av ramlag, stimu-

lansbidrag och överenskommelsen med kommunförbundet visade sig alltså inte tillräcklig för att genomföra intentionerna.

Barnomsorgen i socialtjänstlagen

I och med socialtjänstlagens ikraftträdande avskaffades barnomsorgslagen. Motsvarande bestämmelser infördes i SoL 12–18 §§ och 35 §.

Det blir naturligtvis en skillnad genom att vissa övergripande bestämmelser i SoL, som inte hade någon motsvarighet i barnomsorgslagen, också kommer att gälla barnomsorgen. Till dessa hör naturligtvis socialtjänstens övergripande programförklaring i portalparagrafen (1 §) som möjligen inte är aktuell inom barnomsorgen i nuläget, men mycket väl kan bli det i en privatiserad framtid (jmf kapitel 11 om systemskiftet inom missbrukarvården). Det gäller särskilt 6 § om ”rätten till bistånd”. Som vi tidigare framhållit (kapitel 9) är detta den övergripande grunden för den enskildes ”rätt” att vid behov kräva hjälp av samhället och kommunen. Bestämmelsen preciserar inte i vilken form biståndet skall lämnas. Man kan dock i förarbetena se att barnomsorg skall räknas dit om det t ex är nödvändigt för att föräldrarna skall kunna försörja familjen genom förvärvsarbete. (Som nämnts i kapitel 8 är det genom prejudikat inte lika självklart när det gäller annat aktivt deltagande i samhällslivet, som t ex föräldrarnas högstskolestudier.)

SoL:s särskilda avsnitt om barnomsorg inleds i 12 § med allmänna målinriktade regler. Där stadgas att socialnämnden skall verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden och i nära samarbete med hemmen främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam social utveckling. Enligt 13 § skall för barn och ungdom, som stadigvarande vistas i kommunen, bedrivas förskole- och fritidshemsverksamhet. Enligt 14 § 1 st skall barn anvisas plats i förskola från och med höstterminen det år de fyller sex år. Förskolan skall då omfatta minst 525 timmar. Även om språket är nästan detsamma anses 14 § mera tvingande för kommunerna än 13 §.

I 15 § åläggs socialnämnden speciella skyldigheter gentemot de barn som behöver särskilt stöd i sin utveckling på grund av fysiska,

psykiska eller andra skäl, om inte barnens behov av sådant stöd tillgodoses på något annat sätt. Dessa barn skall anvisas plats tidigare än som anges i 14§ 1 st (dvs med förtur).

Enligt 17§ skall kommunen genom en planmässig utbyggnad av förskole- och fritidshemsverksamheten sörja för barnomsorg till de barn som på grund av föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller av andra skäl behöver det. Kommunfullmäktige skall anta en plan för förskole- och fritidshemsverksamheten. I 4§ socialtjänstförordningen (SoF) stadgas sedan att planen skall redovisa behovet av förskolor, familjedaghem, fritidshem och andra förskole- och fritidshemsverksamheter inom kommunen och på vilket sätt detta behov skall tillgodoses.

SoL 35§ reglerar kommunens rätt att ta ut skäliga avgifter för plats i förskola eller fritidshem enligt de grunder som kommunen bestämmer. Avgifterna får inte överstiga kommunens självkostnad (1 st). För sådana platser i förskola som avses i 14 och 15§§ får avgift tas ut endast i den mån verksamheten överstiger 15 timmar i veckan (2 st). I propositionen (1979/80:1) sägs att avgifterna skall vara skäliga, men att de bestäms av kommunerna. I anslutning till detta uttalas att

”hittillsvarande rättsliga prövningar har gett kommunerna rätt att ta ut differentierade avgifter, dvs grundade på hjälptagarens ekonomiska villkor. Någon annan regel om principerna för individuellt bestämda avgifter än att de skall vara skäliga, har inte ansetts bära sig i det här sammanhanget”.

Bestämmelserna i 13–18§§ avser endast av socialnämnden bedriven verksamhet. Det finns däremot inget förbud mot att på privat väg anordna likartad verksamhet. På sådan verksamhet blir bestämmelserna i 69§ SoL tillämpliga. Paragrafen reglerar bestämmelserna om hem för vård eller boende (1 st), men också (2 st) hem som har inrättats för vård under en begränsad del av dygnet. Enligt 1 st skall tillstånd för att få inrätta ett sådant hem sökas hos länsstyrelsen. Ett sådant hem står under löpande tillsyn av socialnämnden, men också enligt de allmänna tillsynsreglerna i 67 och 68§§ under socialstyrelsens och länsstyrelsernas kontroll.

Beträffande verksamheten i dessa hem skrev socialstyrelsen i sina Allmänna råd 1982:5 ”Hem för vård eller boende” bl a följande:

”Hemmet skall vara inrättat för vård. Att hemmet inrättats för vård innebär att det skall vara fråga om verksamhet i särskilda lokaler eller i privatbostad med ett eller flera för verksamheten avskilda rum. Privata förskolor och fritidshem t ex kommer att omfattas av tillståndstvånget.”

Under vissa förutsättningar kunde privat barnomsorgsverksamhet också inräknas i den kommunala barnomsorgsverksamheten. Bestämmelsen togs in i Förordning om statsbidrag till kommunal barnomsorg (1983:943) där enligt 8§ förutsättningen var, att barnomsorgsverksamheten var upptagen i kommunens förskole- och fritidshemsplan (SoL 17§) och uppfyllde samma krav som den kommunala barnomsorgen beträffande bl a inskrivning. Vidare krävdes att huvudmannen för verksamheten var en organisation eller annan sammanslutning, samt att verksamheten drevs utan vinstsyfte.

Genom förordningen 1984:552 ändrades 8§ i statsbidragsförordningen. Ur denna kan citeras:

”Till kommunen lämnas statsbidrag enligt 3§ även för sådan barnomsorg i form av daghem eller fritidshem som drivs av någon annan än kommunen men är upptagen i den plan för förskole- och fritidshemsverksamheten som anges i 17§ socialtjänstlagen (1980:620) och uppfyller motsvarande krav på verksamheten som anges i 2§. Statsbidrag lämnas under förutsättning att den som driver daghemmet eller fritidshemmet är antingen en sammanslutning av föräldrar som gemensamt tar ansvaret för omsorgen om sina egna eller varandras barn eller en sammanslutning som har anknytning till en ideell organisation, erbjuder en speciell form av pedagogik eller arbetar på andra liknande ideella grunder.”

Det kan noteras att ett tidigare krav på ”att verksamheten drivs utan vinstsyfte” ströks i författningstexten. I sina verkställighetsföreskrifter (Meddelandeblad 32/84) förtydligade socialstyrelsen emellertid uttrycket ”ideella grunder” så att ”Detta innebär, att statsbidrag inte kan ges till daghem och fritidshem, som affärsmässigt drivs i vinstsyfte.” Ett uttryck som sedan har förekommit ofta i debatten.

Familjedaghemmen (dagbarnvårdarna) räknas in i den kommunala barnomsorgen. I den tidigare barnomsorgslagen omnämndes ut-

tryckligen formen "familjedaghem" som en form av kommunal barnomsorg (3§). Motsvarande precisering av de olika formerna för kommunal förskola saknas visserligen i SoL, men det är inte troligt att någon saklig ändring åsyftats (Bergström-Landerdahl).

Kommunala dagbarnvårdare har definierats enligt följande:

"I kommunala familjedaghem finns en dagbarnvårdare som är anställd av kommunen för att ta emot andra barn än sina egna i det egna hemmet. Barnen är inskrivna och verksamheten är normalt avgiftsbelagd."

Enligt statsbidragsreglerna (1§) anses familjedaghem som en del av den kommunala förskole- och fritidshemsverksamheten. Socialstyrelsen, som enligt förordningen skall lämna närmare föreskrifter om tillämpningen, har 1986 förtydligat begreppet dagbarn enligt följande:

"Det bör påpekas, att bidrag endast får sökas för dagbarn i kommunalt familjedaghem. Egna barn, som samtidigt med dagbarnen vistas i dagbarnvårdarens hem, får aldrig medräknas." (SoS Meddelandeblad 8/86)

Om detta skulle det senare stå strid. En kommun får inte fullgöra sina skyldigheter enligt SoL genom att överlåta på någon annan att bedriva verksamheten. Bergström och Landerdahl påpekar dock, att socialtjänstlagen inte innebär något rättsligt monopol för kommunerna att driva barnomsorg. "Privata daghem kan i princip drivas på såväl ideell som kommersiell basis, om förutsättningarna finns för det".

Dessa former stöds dock inte av staten. Förordning om statsbidrag till kommunal barnomsorg 1§ började: "Statsbidrag lämnas till kommunal barnomsorg", dvs inte till privat. Som tidigare har nämnts har detta luckrats upp och bestämmelserna har efter regeringsskiftet 1991 liberaliserats ytterligare och helt lösts upp genom det odifferentierade "kommunbidraget".

Enligt 73§ SoL får socialnämndens beslut i fråga om barnomsorg överklagas genom förvaltningsbesvär endast om beslutet avser bistånd enligt 6§ dvs vanligen s k ekonomisk förtur. Beträffande övriga beslut finns för den som vill överklaga ett beslut rörande enskild bara

den mera begränsade möjligheten att gå vägen över kommunalbesvär. Detta gäller även den annars långtgående skyldigheten för kommunen att bereda plats för 6-åringar och barn med särskilda behov.

Utbyggnadsmålet

Från mitten av 1960-talet tog utbyggnaden av förskoleverksamheten fart. Då motiverades barnomsorgens utbyggnad i första hand med jämställdhetsargument men också av att kvinnorna behövdes för att täcka arbetskraftsbristen. År 1965 fanns det ungefär 12 000 platser i daghem, 1976 hade antalet platser i daghem ökat till 82 000, vilket innebar att 11 procent av samtliga barn i åldern ett halvt till sex år hade daghemsplats. Läger man till platserna i familjedaghemmen så hade 18 procent av samtliga barn plats i den kommunala barnomsorgen. Den kollektiva barnomsorgen var alltså fortfarande av ganska begränsad omfattning.

SoL:s utbyggnadsmål för barnomsorgen kan sägas motsvara de allmänna bestämmelser som finns i lagens 12§, men vars mål redan 1972-års barnstugeutredning hade formulerat som att (SOU 1972:27) förskolans uppgift är att möta de skiftande behov som föräldrarna har dels för att de skall kunna fylla sina föräldrauppgifter, dels för att de skall få möjlighet att fungera som självständiga individer och samhällsmedborgare.

Behovet av barnomsorgsplatser har ökat i accelererande takt från början av 1970-talet, vilket – som nämnts ovan – ledde till fastställandet av ett konkret utbyggnadsmål då regeringen och Svenska Kommunförbundet år 1975 träffade en överenskommelse om en femårig utbyggnadsplan för barnomsorgen. Departementschefen uttalade sig då om att samhällets barnomsorg skulle ge barnen möjlighet till en god och trygg uppväxtmiljö. Samtidigt som den också skulle ge kvinnor och män möjlighet att på lika villkor förena förvärvsarbete och familjeliv. Därför skulle barnomsorgen ges hög prioritet i familjepolitiken och i samhällsverksamheten i övrigt. Föredragande framhöll då (prop 1975/76:92):

”Vår vilja att skapa ett barnvänligt samhälle och vår strävan till

jämställdhet mellan kvinnor och män hör nära samman. Det familjepolitiska reformarbetet måste präglas av denna helhetssyn. Allt fler kvinnor önskar fortsätta sitt förvärvsarbete utanför hemmet även när barnen är små. Den vanligast förekommande familjesituationen i de unga familjerna är redan nu att båda föräldrarna förvärvsarbetar utanför hemmet. Allt talar också för att förvärvsfrekvensen bland kvinnor med barn kommer att fortsätta att öka. Enligt min mening måste samhället då ta ett ökat ansvar för att barnens omvårdnad under föräldrarnas arbetstid är ordnad på ett tillfredsställande sätt. Om samhället inte tar detta ansvar visar erfarenheten att detta i så fall kommer att drabba barnen, eftersom kvinnorna ändå söker sig ut på arbetsmarknaden. Föräldrarna tvingas då till lösningar av sin barntillsyn utan att ha tillgång till den trygghet samhället kan ge.”

Det första utbyggnadsmålet, 100 000 nya daghemsplatser under 5 år, förverkligades som nämnts inte. Under perioden byggdes ca 60 000 nya daghemsplatser. Däremot ökade familjedaghemmen i en omfattning som inte hade förutsatts i samband med överenskommelsen (från 49 800 inskrivna i familjedaghem 1975 till 90 000 inskrivna 1980). Däremot har den del av utbyggnadsmålet, som handlade om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet även när man är småbarnsföräldrar, fått ett tydligt genomslag. Delen förvärvsarbetande av alla småbarnsmödrar har ökat från ca 30 procent år 1970 till 80 procent 1988.

”Förskola för alla”

Genom prop. 1984/85:209 fastslogs delvis nya principer målen för barnomsorgens utbyggnad. Riksdagsbeslutet innebar, bl a att barnomsorgen senast till 1991 skulle byggas ut så att alla barn vars föräldrar så önskade skulle erbjudas plats från ett och ett halvt års ålder till dess de börjar skolan. Samtidigt skulle föräldraförsäkringen byggas ut så att den i början av 1990-talet skulle ge rätt till föräldrapenning motsvarande inkomstbortfallet i 18 månader, dvs fram till dess att barnet kunde erbjudas plats inom den kommunala barnomsorgen. Detta innebar att alla barn till förvärvsarbetande och studerande föräldrar skulle kunna erbjudas plats i daghem eller familjedaghem.

Den första linjen i statsmakternas rättsliga styrning av barnomsorgens utbyggnad är som nämnts SoL 17§ 1 st där kommunerna åläggs att genom en planmässig utbyggnad av barnomsorgen sörja för att de barn som på grund av föräldrarnas förvärvsarbete eller studier är i behov av omvårdnad också får det. Någon närmare precisering ges inte i SoL men en viss konkretisering gjordes i principbeslutet 1985 och målsättningen gavs ett mera konkret innehåll, dvs "full" behovstäckning. Man bör observera glidningarna i propositionen mellan "full behovstäckning" och "tillgodose efterfrågan". Taxor och öppet-hållande och tillgänglighet spelar en stor roll för efterfrågan.

En andra linje i styrningen är SoL 17§ 2 st som ålägger kommunerna att årligen upprätta förskoleplaner för de närmaste fem åren och som skall vara antagen av kommunfullmäktige. Socialtjänstförordningen (SFS 1981:750) 4§ anger vilka uppgifter som skall ingå och 5§ att kommunen årligen skall inlämna planen till länsstyrelsen som sedan skall lämna en kopia till socialstyrelsen. (I praktiken har förfarandet rationaliserats så att kommunen lämnar exemplar till både länsstyrelsen och socialstyrelsen.) Det bör noteras att dessa bestämmelser – till skillnad från många andra i SoL – åtminstone teoretiskt är tvingande. Reglerna har i praktiskt taget oförändrad form funnits sedan 1976. Trots detta saknades för perioden 1988–1992 planer för 40 kommuner av 284. Nio kommuner hade varken lämnat in någon plan 1987 eller 1988 (SoS rapport 1989:22). Enligt samma rapport hade två kommuner meddelat att de inte tänkte göra någon plan för perioden 1988–92.

Socialstyrelsen ger årligen ut Allmänna råd (med stöd av 67§ SoL) till landets kommuner som hjälp i arbetet med barnomsorgsplanen.

Allmänna råd är enligt 1§ författningssamlingsförordningen (1976:725) en rekommendation av en central förvaltningsmyndighet om tillämpning av en författning. Enligt socialstyrelsen (Allmänna råd 1987:1,7) anvisar en sådan rekommendation, hur kommunen lämpligen kan handla, men utesluter inte andra handlingssätt. "Socialstyrelsen har i allmänna rådet tydligare än i tidigare skrifter om barnomsorgen beskrivit, vad kommunerna är skyldiga att redovisa enligt socialtjänstlagen och socialtjänstförordningen och vilka uppgifter som behövs för socialstyrelsens arbete som tillsynsmyndighet." Allmänna råd 1987:1 ger också mycket precisa anvisningar om vilka beräkningssätt som skall användas och hur och på vilka blanketter de

skall redovisas (alltså implicit hur kommunfullmäktige skall resonera). Det kan onekligen diskuteras om denna detaljreglering kan inrymmas i lagstiftarens definition av allmänna råd eller om de inte i annat fall borde ges dignitet av föreskrift och alltså införas i socialstyrelsens författningssamling (SoSF). Bemyndigande för något sådant finns emellertid inte i SoL.

Socialstyrelsen gör så en rikssammanställning, som sedan ligger till grund för exempelvis bedömningen av personalbehovet vid utbildningsplanering och socialstyrelsens arbete med anslagsframställan för de statliga bidragen till kommunerna. Sammanställningen av kommunernas barnomsorgsplaner utgör också ett underlag för att bedöma utbyggnaden av barnomsorgen i förhållande till statsmakernas strävan att nå full täckning av behovet av barnomsorg senast 1991 (Allmänna råd 1987:1).

I en betraktelse över utbyggnadsmålets förverkligande är det angeläget att också i någon mån uppmärksamma statsbidragen. Vi skall återkomma mera i detalj till dessa senare. En del av syftet med statsbidragen är emellertid att stimulera utbyggnaden och en annan att påverka eller garantera barnomsorgens kvalitet. Den senare delen av detta syfte tonades ner från och med 1984 när statsbidragsvillkoren liberaliserades och bidragen inte längre knöts till detaljkrav på avdelningsstorlek med text ytor och antal platser. Avsikten var enligt socialstyrelsen att stimulera kommunerna till effektivare resursutnyttjande: "Det nya bidragssystemet skall ge kommunerna en möjlighet att öka antalet barn i den befintliga verksamheten utan att de pedagogiska kraven därför eftersätts."

Resultatet blev att antalet avdelningar med fler än 15 barn (den tidigare normen för statsbidrag) omedelbart ökade kraftigt och sedan har fortsatt att stiga. I en analys av statsbidragen konstaterade revisionsverket (RRV dnr 1985:1014) att en betydande del av ökningen av utbudet av barnomsorg vid mitten av 80-talet skedde genom "överinskrivning". RRV beräknade att 30 procent av ökningen av antalet inskrivna barn kunde förklaras genom större avdelningar.

Har då detta kunnat ske utan att med socialstyrelsens uttryck "de pedagogiska kraven eftersätts"? Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) har i en analys av kvalitetsutvecklingen inom den kommunala barnomsorgen (DS Fi 1988:1) pekat på grupp- eller avdelningsstorleken som en av flera faktorer som konstituerar "kvali-

tet” inom barnomsorgen. Man skriver bl a ” . . . det behövs en viss minimistorlek i gruppen för att den skall kunna användas som pedagogisk resurs. Över denna nivå uppstår däremot negativa konsekvenser. Relationerna blir ytliga både mellan barn och personal och inom barngruppen. Förutsättningarna för hänsynstagande till barnens individuella behov minskar, och det blir svårare att skapa relationer som präglas av demokrati, solidaritet och jämlikhet.”

ESO-gruppen framhåller att under 1980-talets början har förutsättningarna för barnomsorgens kvalitet försämrats. Om man accepterar ESO-gruppens resonemang innebär den kraftiga ökningen av grupper med fler än 15 barn sedan 1984 att denna kvalitetsförsämring fortsatt under hela 1980-talet och möjligen accelererat under 90-talet.

Det är inte mindre svårt att analysera kvalitetsutvecklingen när det gäller familjedaghemmen. Socialstyrelsen konstaterade 1987 (Socialstyrelsen informerar om barnomsorgen nr 287), att

”Samtidigt som antalet barn i familjedaghem nästan fyrdubblats i landet (mellan 1970–85, egen anmärkning) har antalet dagbarnvårdare ökat endast obetydligt. Det är inte ovanligt att en dagbarnvårdare tar emot mer än åtta barn. Dagbarnvårdare har blivit ett heltidsyrke som kan ge full månadslön.”

ESO-gruppen konstaterade i sin analys (a.a) bl a:

”Betydelsen i ökningen av antalet inskrivna barn i daghemsgupper förstärks av att andelen deltidsbarn kan antas minska på grund av de förändrade statsbidragsreglerna. Regeländringen är en förklaring till den drastiska ökningen av barnantalet i familjedaghemmen som redovisas nedan.”

Redan när ESO-rapportens redovisning slutar tog 55 procent av barndaghemsvårdarna hand om sex eller flera barn (egna inkluderade) och över 20 procent åtta eller flera. Enligt en senare begränsad enkätundersökning tog barndagvårdarna i genomsnitt hand om 6,4 barn (socialstyrelsen. PM 1988:6). Det bör i sammanhanget konstateras att många av barnen i familjedaghemmen vistas där på deltid. Den kortare och varierande närvarotiden och det ökade antalet barn per dagbarnvårdare leder naturligtvis till en ”tidtabellsläggning” som ger

små förutsättningar för pedagogiskt arbete. Det är t ex inte självklart att dagbarnvårdarna kan utnyttja det pedagogiska stöd som de öppna förskolorna avses utgöra.

Med de reservationer som kan göras om att man inte samtidigt har lyckats upprätthålla den pedagogiska kvaliteten är ändå resultatet av utbyggnadsstyrningen ganska imponerande. Tillgången till eller utbudet av kommunal barnomsorg (dagem och familjedagem) har ökat mycket kraftigt under 1970- och 80-talen både absolut och i relation till antalet barn under sju år. När barnomsorgslagen ersattes av SoL 1981 fanns drygt 200 000 platser i kommunal barnomsorg för att 1990 uppgå till 350 000. I relation till antalet barn i den aktuella gruppen (tre månader till sex år) är detta mindre än 30 procent respektive nästan 50 procent.

Samtidigt har emellertid behovet eller efterfrågan på kommunal barnomsorg ökat ännu snabbare trots att föräldrapenningen utvidgats. En del av detta sammanhänger med en kraftigt ökad nativitet främst under 80-talets senare del. Till en del är det också så att förvärvsfrekvensen bland småbarnsföräldrarna har ökat ytterligare samtidigt med att arbetstiderna har ökat. En del av den ökade efterfrågan måste emellertid tillskrivas en "värderingsförskjutning" vad gäller inställningen till offentlig barnomsorg. Resultatet blev att ett stort antal kommuner inte uppnådde målet om full behovstäckning 1991.

Det pedagogiska målet

Diskussionen om barnomsorgens kvalitet leder naturligt fram till den andra av samhällets ambitioner med den kommunala (kollektiva?) barnomsorgen, nämligen det pedagogiska "socialisations"-målet. Varken SoL eller dess förarbeten behandlar särskilt dessa. Det är nödvändigt att gå tillbaka till barnstugeutredningen (SOU 1977:40) där man kraftigt betonar förskolans betydelse för barnets utveckling. Den kollektiva barnomsorgen borde ses som en resurs för barnets skull som skall komplettera hemmets och föräldrarnas roll. Därför borde man eftersträva att förskolan i alla detaljer (funktion, inre organisation, metoder, det direkta arbetet med barnen) skall bilda en pedagogisk helhet där varje del motiveras med en ambition att stödja

barnets utveckling och anpassning till samhället. Eftersom små barns inlärn timer i hög grad sker genom olika miljöinflytanden, innebär detta att barnet genom barnomsorgen införlivar attityder och beteenden som är betydelsefulla för dess fortsatta utvecklingen. Om barnets personlighetsutveckling sätts i centrum kunde enligt barnstugeutredningen tre pedagogiska delmål särskiljas, vilka borde ses som riktmärke för det pedagogiska arbetet i direktkontakt med barnet. Dessa pedagogiska delmål formulerades enligt följande (SOU 1972:27):

- Förskolan skall gemensamt med föräldrarna ge förutsättningar för att barnet utvecklar och stabiliserar en uppfattning om sig självt som individ. Det är grunden för att barnet senare skall kunna samverka med andra i olika avseenden.
- Förskolan skall ge förutsättningar för att barnet successivt utvecklar kommunikationsförmåga i sitt samspel med omgivningen. Barnet bör i stigande grad bli medvetet om alla sina inneboende uttrycksmöjligheter och använda sig av dem i ord, ljud, rörelse och bild.
- Förskolan skall ge förutsättningar för att en gynnsam begreppsbyggnad växer fram hos barnet, som gör att det före skolinträdet förstår grundläggande begrepp, viss växelverkan mellan begrepp och enkla systemrelationer. Barnet inhämtar inte i första hand kunskaper utan en metod att lära; det skall ges en förmåga att utnyttja begreppen i problemlösning och kreativ verksamhet.

Departementschefen kan citeras i ett avsnitt som utvecklar tanken på ett vidgat offentligt ansvar för barnens "socialisation" (Prop 1975/76:92):

"Samhällsutvecklingen har således på många sätt förändrat barnens uppväxtvillkor. Detta har kommit att ställa stora krav på barnomsorgen och ytterligare understrukit att omsorgen behövs för barnens skull.

Det är enligt min mening viktigt att på ett tydligare sätt än hittills visa på den betydelse verksamheten har för det enskilda barnets utveckling i olika avseenden. Det är min bestämda uppfattning att förskolans verksamhet kan ge alla barn stöd och stimulans som betyder mycket för deras utveckling. Den kan ge kunskaper och er-

farenheter av omvärlden, förmedla ett kulturarv och lägga grunden till att barnen kan finna sig till rätta i vårt samhälle. Barn vars föräldrar förvärvsarbetar kan dessutom få del av en trygg och god omsorg.

Barnomsorgen måste enligt min mening nu medvetet inriktas på att bli en del av en god uppväxtmiljö för alla barn. Skall vi leva upp till socialtjänstlagens mål och krav måste barnomsorgen byggas ut. Vi måste dessutom satsa på olika former av öppen verksamhet inom barnomsorgens ramar.”

Dessa pedagogiska ambitioner faller sedan nästan i glömska under utbyggnadsperioden 1975–85.

Socialisationsmålen blir emellertid sedan igen mera uttalade i propositionen ”Förskola för alla” (prop 1984/85:209). Där ägnas stort utrymme åt uttalanden om förskolans pedagogiska ambitioner och funktioner. Den grundläggande utgångspunkten formuleras som att ”Barnomsorgen måste medvetet inriktas på att bli en del av en god uppväxtmiljö för alla barn.” En god uppväxtmiljö för alla barn är naturligtvis också en politik för lika villkor för alla barn. En ambition som ju för övrigt känns igen från skolans område.

”Till barnomsorgen kommer barn från olika uppväxtmiljöer, med skiftande familjeförhållanden och livsvillkor.

Barnomsorgen är till för alla barn . . .” ”Jag anser att barnomsorgen på denna grund bör och kan utveckla en socialt medveten pedagogisk verksamhet och att det bör vara en strävan att förmedla ett sådant synsätt.”

Om förskolans pedagogiska verksamhet och målen uttalade föredragande vidare:

”Detta innebär först och främst att ha en helhetssyn på barnet. Personalen i barnomsorgen måste ha kunskap om barns fysiska och psykiska utveckling och behov. De måste också ha kunskap om det samhälle som barnen växer upp i. Verksamheten behöver planeras och genomföras utifrån barnens egen livssituation, uppväxtmiljö och erfarenheter och på ett aktivt sätt bygga vidare från sådana utgångspunkter. Det bör således finnas en klar förankring i närmiljön

socialt och kulturellt. Därför är det viktigt att den pedagogiska planeringen sker bland barnen i den egna verksamheten av personalen som känner barnen och deras livssituation och att detta sker i samarbete med barnens föräldrar.”

Barngruppen som sådan – dvs den kollektiva formen – ansågs enligt propositionen vara ett viktigt medel för att uppnå de pedagogiska målen.

”Ett av de stora värdena med barnomsorgen är att barnen får växa upp i daglig kontakt och gemenskap med andra barn och därigenom utvecklas som individer och gruppmedlemmar. Därför är barngruppen i sig en viktig resurs. Genom att tillhöra en barngrupp och få växa och utvecklas tillsammans med andra kan barnen med personalen som stöd och förebild fostras till ansvars känsla och solidaritet och utveckla vänskap och känsla för varandra. Viktigt är att den pedagogiska verksamheten stöder det enskilda barnets fostran och utveckling såväl som individ som gruppmedlem. Varje barn är betydelsefullt för gruppen och skall stödjas och uppmuntras att sätta sin prägel på den, men också lära sig att handskas med situationer där olika erfarenheter och intressen bryts mot varandra. Det är personalens uppgift att skapa förutsättningar för att barngruppen utvecklas demokratiskt, att motverka utstötning och att se till att relationerna i barngruppen präglas av uppfattningen om alla barns lika värde.”

Tonvikten i de pedagogiska målen ligger alltså ganska uttalat på karaktärsdaning, social anpassning och sociala attityder och färdigheter snarare än kunskaper i formell mening. Jämsides med jämställdhetsmålet – den självständiga kvinnan med egen yrkesidentitet – är det detta socialisationsmål som är den offentliga barnomsorgens ”raison d’être”. I det perspektivet är det närmast förvånande att barnomsorgen inte lett till större politiska motsättningar än den faktiskt gjort.

Pedagogiskt program för förskolan

I prop 1984/85:209 fastslogs alltså vissa grundläggande principer för verksamheten i förskolor (daghem, deltidsgrupp och öppen försko-

la), som skulle konkretiseras genom ett pedagogiskt program. I januari 1986 fick socialstyrelsen regeringens uppdrag att utarbeta ett sådant program för förskolan. Det skulle ange ramarna för den verksamhet som skulle bedrivas. Programmet skulle redovisa mål samt principer för innehåll och arbetssätt. Det skulle utformas så att det kunde tjäna som underlag för kommunernas ledning, utveckling och utvärdering av den pedagogiska verksamheten och för personalens pedagogiska planering. Det skulle kunna anpassas till lokala förutsättningar och behov, genom interna kommunala riktlinjer. Dessa skulle sedan vara kommunernas instrument för ledning och utveckling av förskolans pedagogiska verksamhet genom att ange förutsättningar och preciseringsfaktorer för programmets genomförande och förskolepersonalens arbete.

Socialstyrelsen hade dock redan tidigare påbörjat ett arbete som syftade till ett pedagogiskt program för förskolan. Ett programförslag hade redan publicerats och remissbehandlats. Av socialstyrelsens remissammanställning (SoS PM 112/85) framgår att själva principen om ett för hela landet gemensamt pedagogiskt program för förskoleverksamheten accepterades. Däremot bemöttes innehållet i förslaget av en del även principiell kritik. En del instanser ville i stället för ett ramprogram att socialstyrelsen skulle utöva en fastare central styrning av förskolans verksamhet t ex genom regler och bindande föreskrifter. Samtidigt fanns det emellertid remissinstanser, som ville ha minskad detaljstyrning. Till den senare uppfattningen anslöt sig bl a de största kommunerna med egna resurser för utredning och planering. Däremot önskade många mindre och medelstora kommuner mer ledning och stöd i form av tydligare och mer detaljerade riktlinjer.

Det fanns också åtskilliga remissinstanser, som ville ha ett klagande av programmets status. Från många håll framfördes krav att det skulle fastställas av riksdagen – för att få samma legitimitet som grundskolans läroplaner. Det fanns också remissinstanser, som ansåg att programförslaget inte gav tillräcklig ledning för utarbetandet av kommunala riktlinjer. Till de mest kritiska hörde Institutionen för förskollärarutbildning i Lund som bl a menade:

”En stor svaghet i programmet är emellertid att man inte har några styrintstrument för kommunerna. Risken är att det kommer att bli stora skillnader mellan förskolor i olika kommuner då det gäller

normer för gruppstorlek, personaltäthet, utbildning, fortbildning, barnfri tid m m. Sådana normer måste vara med för att tvinga kommunerna att hålla en viss minimikvalitet. Det skulle också ge det pedagogiska programmet samma tyngd för förskolan som Lgr 80 har för skolan. Programmet skall vara klart skrivet och vända sig till alla samhällsgrupper och inte, som föreslaget till politiker och ledningstjänster.”

”Förskola–skola-kommittén” efterlyste också en tydligare gränsdragning mellan hemmet och förskolan när det gällde vilka behov hos barnen som förskolan kan och bör inrikta sig på både i förhållande till föräldrarnas roll och i relation till den inläring och fostran som skall följa i skolan. Man pekar alltså ytterst här på en (potentiell) lagkonkurrens mellan bestämmelserna om barnomsorgen enligt SoL respektive föräldrabalken och skollagen. (Behovet av en harmonisering mellan skola och förskola kommer att skärpas när förslaget om frivillig skolstart vid sex års ålder blir praktisk verklighet.)

Efter bearbetning gav socialstyrelsen ut sitt pedagogiska program för förskolan som allmänna råd (1987:3). Dess faktiska betydelse bör inte överskattas och något annat än ett kort omnämnande i denna komprimerade framställning hade knappast varit motiverat om det inte hade varit för att det i delar illustrerar frustrationen hos ett centralt ämbetsverk som skall konkretisera innehållet i en ramlag. Detta trots att socialstyrelsen faktiskt hade ett mycket tydligt mandat från både riksdag och regering.

Det pedagogiska programmet frånhänder sig redan i inledningen till och med den begränsade ambitionen att ge konkret upplysning och information. Det definieras som ett ”ramprogram” till en ramlag. Dess ambition är att övertala alla. Det anges att man vänder sig till samtliga inblandade: ansvariga förtroendemän i kommunerna, förståndare och personal i förskolan, utbildare av personal och till föräldrarna. (Barnen nämns förvånansvärt nog inte!) Målgruppernas bredd gör att innehållet – efter principen om minsta gemensamma nämnare – blir banalt på gränsen till det meningslösa. Sannolikt övertygar det ingen.

I inledningen anger man att syftet med ett gemensamt program för landets alla förskolor är att åstadkomma en jämn och god kvalitet samt att ange inriktningen av det stöd som behövs för att vidareut-

veckla förskolans verksamhet. Enligt socialstyrelsens mening har emellertid erfarenheterna visat att detaljerade program och läroplaner knappast styr på avsett sätt. Programmet sägs därför vara upplagt utifrån en principiell ansvarsfördelning mellan staten, kommunerna och förskolan. Innehållet i denna principiella ansvarsfördelning utvecklas tydligare i det senare programmet för fritidshem (Allmänna råd 1988:7). Från detta kan vi citera:

”Riksdag och regering ansvarar för övergripande mål och riktlinjer för verksamheten. Staten ansvarar också genom speciella statsbidrag för en del av fritidshemmens kostnader, för att det finns personal med god grundutbildning samt för initiativ och stöd till forsknings- och utvecklingsarbete.

Socialstyrelsen har tillsammans med länsstyrelsen det statliga tillsynsansvaret för såväl fritidshem som övrig barnomsorg. I socialstyrelsens uppgifter ingår att utforma ett pedagogiskt program . . . och att utforma annat vägledande material för ledningsansvariga i kommuner och för personalen i fritidshem och annan barnomsorgspersonal.

Det pedagogiska programmet redovisar mål och beslut på den statliga nivån och anger principer för fritidshemmens verksamhet.

Ansvar för socialtjänsten och därmed fritidshemmen ligger hos kommunerna. De svarar enligt riksdagens beslut både för utbyggnaden och för organisatoriska frågor, dvs öppethållande, gruppstorlek, personaldimensionering, lokalernas utformning m m. Enligt riksdagens beslut bör kommunerna utarbeta riktlinjer för den pedagogiska verksamheten. Härigenom betonas kommunernas ansvar för verksamhetens innehåll, samtidigt som kvalitets- och resursaspekter sammanvägs. De skall ange förutsättningarna för det pedagogiska programmets genomförande. Kommunerna har också ansvar för att det anställs kompetent personal som får tillräckliga resurser för att kunna bedriva en för barnen meningsfull verksamhet.

Personalen har ansvar för verksamhetens utformning. Utifrån kunskaper om verksamhetens mål och inriktning, barns utveckling och livsvillkor skall personalen planera, genomföra och utvärdera fritidshemmens verksamhet.”

Samverkan med föräldrarna uttrycks däremot tydligare i socialstyrelsens pedagogiska program för förskolan (Allmänna råd 1987:3) där det direkt markeras:

”För att den pedagogiska verksamheten ska kunna bygga på den aktuella barngruppens villkor måste förskolans personal få ansvar och frihet att i samarbete med föräldrarna utforma verksamheten, dess innehåll och arbetssätt. Detta inom ramarna för det pedagogiska programmet och kommunens riktlinjer . . .”.

Vidare poängterar socialstyrelsen den dubbla uppgift, som förskolans pedagogiska program har dels genom att ge barnen möjligheter att utvecklas enligt egna förutsättningar, behov och intressen, dels genom att samtidigt tillgodose samhällets behov av att överföra värderingar, kunskaper och färdigheter till den uppväxande generationen. (Det är den senare delen av denna uppgift vi här har kallat socialisationsmålet.)

Förskolans roll – omvårdnad, fostran och utvecklande stimulans – ställer stora krav på föräldrars samverkan inte enbart som köpare av samhällets tjänster utan också som jämbördig samarbetspartner. Detta kan förtjäna någon utveckling. Principerna framkommer tydligt av prop 1986/87:91 ”Aktivt folkstyre i kommuner och landsting” och av de förändringar i kommunallagen, som har gjorts (s k brukarinflytande). Genom ett tillägg till 1 kap 5§ 3 st anges målen för brukarinflytandet: ”Styrelsen och övriga nämnder skall verka för att samråd sker med dem som utnyttjar deras tjänster.” Demokratiberedningen hade övervägt möjligheterna att fördjupa brukarinflytandet genom att i någon form ge brukarna egen beslutanderätt, men funnit att det inte fanns anledning att föreslå en möjlighet att inrätta ett nytt kommunalrättsligt organ. Enligt beredningen behövdes en klar gränsdragning mellan brukarinflytandet och den politiska demokratin.

I 3 kap KommL (1991:900) infördes också en ny 13 a§ vilken reglerar delegationsmöjligheter från nämnd till tjänstemän m fl. Denna förändring innebär, att nämnden kan ställa upp villkor att de som brukar deras tjänster skall beredas tillfälle att framställa förslag eller yttra sig innan beslutanderätten utövas (1 st). Enligt 2 st får nämnden föreskriva att beslutanderätten får utövas endast om företrädare för dem som utnyttjar nämndens tjänster har tillstyrkt det beslut som

tjänstemannen avser att fatta. Enligt propositionen borde delegering, med vilken villkor begränsas, omfatta endast delegering till anställda. Skyldighet för beslutsfattaren att följa brukarnas synpunkter diskuteras också, men detta förslag möttes av invändningar från flera remissinstanser. Bl a ifrågasattes om en sådan delegering skulle vara förenlig med den kommunala demokratin, eller om man kunde överföra beslutsrätten på detta sätt till personer som står över den kommunala organisationen och därmed inte är ansvariga inför den berörda nämnden.

Slutsatsen av detta och av avregleringen av statsbidragen måste bli att staten (dvs regering och socialstyrelsen) i stort sett har givit upp tanken på att styra barnomsorgens innehåll. Den strategiska komponent som eventuellt kan finnas kvar – inflytandet över förskollärarytbildningen – förefaller inte att utnyttjas medvetet i påverkanssyfte. Det är emellertid samtidigt ganska oklart om någon överhuvudtaget fyller det ”styrningsvakuum” som uppstått. Det kommunalpolitiska inflytandet verkar vara inskränkt till den styrning som sker genom budgeten (anslag, personalstat), byggnadsutformning och möjligen inskrivningen. Om innehållet i den offentliga barnomsorgen överlämnas till mer eller mindre självstyrande grupper av personal och föräldrar att bestämma, har den då något existensberättigande? I synnerhet i förhållande till alternativa former?

Alternativ barnomsorg

I beaktande av den faktiska desarmeringen av de enhetliga socialisationsmålen för den offentliga barnomsorgen kan det kanske verka förvånande att frågan om alternativ barnomsorg blivit så kontroversiell. Om det inte finns något mål för den offentliga barnomsorgen bör det ju inte heller finnas någon invändning mot alternativen! Till en del måste nog kontroverserna skyllas på konkurrensen mellan olika fackliga organisationer och även i övrigt fackliga intressen. Det framgår inte minst när man ser på vem som överklagat besluten om ”Uppsalamodellen” och den s k Pysslingen och på vilka argument som använts i MBL-förhandlingar och i arbetsdomstolen. Samtidigt finns det numera naturligtvis en ideologisk närmast dogmatisk, skillnad mellan

de politiska blocken i riksdagen vad gäller inställningen till jämlikhet respektive valfrihet. Den är kanske inte särskilt sakligt grundad – man kan till och med hävda att de alternativa formerna leder till minskad valfrihet – men måste naturligtvis respekteras. Vissa av de kontroversiella alternativen kommer också att tangera frågan om vårdnadsbidrag (barnomsorgspeng) och därmed den partiskiljande inställningen till kvinnans roll i samhälle och yrkesliv.

På det hela taget är det de kommunala huvudmännen som drivit på utvecklingen mot alternativa barnomsorgsformer. Statsmakterna – men i huvudsak inte domstolarna – har mest fungerat som en hämmande kraft. De argument som använts för alternativ barnomsorg eller alternativa huvudmän har varierat men successivt vunnit erkännande såväl rättsligt som med hänsyn till statsbidragsvilkoren. Ett motiv har varit en genuin önskan att erbjuda en alternativ pedagogik t ex Montessori eller en alternativ – ideell eller religiös – grundinställning. Ett annat argument hänger samman med personalbristen under 80-talet. Med alternativa huvudmän hoppades man på olika sätt kunna mobilisera en stor grupp utbildad personal som inte var yrkesverksamma inom barnomsorgen och därmed öka behovstäckningen. Till dessa organisationsformer hör den s k Uppsalamodellen men också t ex personalkooperativ. Dessa blev inte bidragsberättigade förrän efter regeringsskiftet 1991. Möjligheterna att effektivisera eller förbilliga verksamheten var ett argument för privata, vinstdrivande alternativ i aktiebolagsform t ex Pysslingen AB. Inte heller dessa blev statsbidragsberättigade förrän 1992 men som vi skall se lyckades en del kommuner ändå kringgå ”förbudet”. Medinflytande och deltagande var självständiga argument för s k föräldrakooperativ, som blev statsbidragsberättigade 1985.

Av de olika modeller som lanserats är det Uppsalamodellen och Pysslingen som har störst principiellt intresse ur perspektivet av statsmakternas styrning och socialtjänstlagens funktion. Vi skall därför behandla dessa något mera ingående men främst som exempel på ramlagens funktion och begränsningar.

Uppsalamodellen

Den s k Uppsalamodellen var egentligen inte helt ny när den föreslogs i Uppsala 1987. Tidigare försök i andra kommuner med lite an-

nan konstruktion hade emellertid efter kommunalbesvär ansetts strida mot den kommunala kompetensen. Vi skall återkomma till detta. I sitt förslag till beslut skrev kommunstyrelsen (KS) i Uppsala:

”Tillskapandet av fler platser i familjedaghem är en betydelsefull åtgärd för att nå det uppsatta målet (full behovstäckning år 1991, vår anmärkning). Det kan därför sägas att det är av kommunalt intresse att stimulera rekryteringen till dagbarnvårdaryrket. Socialförvaltningen har utrett frågan om förtur för egna barn. Syftet som förs fram i utredningen med att ge förtur är att stimulera rekryteringen av dagbarnvårdare samt att åstadkomma en omstrukturering av barnomsorgen med inriktning mot familjedaghem. Ett annat skäl är att förturen ger möjligheter att arbeta som dagbarnvårdare under en viss begränsad tid när de egna barnen är små. Det är också viktigt att förtur till barnomsorg får som effekt att redan anställda dagbarnvårdare stannar kvar i yrket.”

Vidare skrev kommunstyrelsen:

”Det är helt klart att nuvarande lagstiftning särbehandlar och missgynnar dagbarnvårdarna som yrkesgrupp. I kommunen finns många förskollärare, barnskötare och fritidspedagoger som arbetar i daghem/fritidshem där egna barn ingår i barngrupperna. I de fallen kommer statens ekonomiska bidragssystem (statsbidragen) dessa grupper tillgodo. Dagbarnvårdargrupperna kan idag inte erhålla statens ekonomiska stöd och förmåner för de egna barnen i barngrupperna.”

Det finns en partipolitisk dimension i frågan redan från början, även om den framställs som en fråga om legalitet. I en reservation till KS:s beslut skrev den socialdemokratiska gruppen i KS bl a:

”Förslaget om förtur till barnomsorg för barn till dagbarnvårdare liknar i stora stycken de olika förslag om vårdnadsbidrag, som förts fram av de borgerliga partierna. Vid en sådan jämförelse kan man ifrågasätta lagligheten i förslaget eftersom eventuella vårdnadsbidrag är en statlig angelägenhet och inte en uppgift för kommunerna.”

Stadsjuristen gav också oppositionen stöd och avstyrkte bifall till förslaget och anförde bl a att:

”I övrigt torde socialnämndens hemställan i vissa delar stå i strid med likställighetsprincipen. Denna innebär att det inte är kompetensenligt att särbehandla vissa kommunmedlemmar eller vissa grupper av kommunmedlemmar annat än på objektiv grund.”

Stadsjuristen gjorde vidare gällande, att ersättning för vård av eget/egna barn var att anse som en form av vårdnadsersättning och skrev vidare:

”Ersättning av kommunala medel enligt förslaget skulle dels innebära att ersättning utgår för något som utgör vårdnadshavares lagstadgade skyldighet, dels att bidrag generellt utgår till berörda föräldrar utan behovsprövning. För att sådan utbetalning skall vara en angelägenhet för kommunen fordras att den kommunala ersättningen grundas på uttrycklig författningsbestämmelse. För ifrågasvarande bidrag finns inte någon sådan bestämmelse vare sig i socialtjänstlagen eller någon annan författning. Eftersom det sålunda för närvarande saknas laga grund för att utge sådan ersättning innebär tillstyrkande till förslaget ett överskridande av den kommunala kompetensen. Det fordras en lagändring för genomförande.”

Kommunfullmäktiges beslut överklagades genom kommunalbesvär till kammarrätten i Stockholm. Saken rubricerades som kommunalbesvär över beslut angående förtur till barnomsorg. I besvär hos kammarrätten yrkade två kommuninvånare, att kommunfullmäktiges beslut skulle upphävas. Den ene anförde huvudsakligen följande:

”Ersättningen till dagbarnvårdarna för vård av eget eller egna barn kommer att utgå helt av kommunala medel och blir därför att anse som en kommunal vårdnadsersättning. Sådan ersättning kan inte utgå utan stöd i lag. Då något stöd inte finns skall beslutet upphävas. Beslutet att ge gruppen dagbarnvårdare förtur till barnomsorg innebär ett obehörigt gynnande av dessa. Kommunfullmäktige får därför anses ha överskridit sin befogenhet eller fattat ett beslut som vilar på orättvis grund.”

Den andra ansåg också att beslutet stod i strid med lag och att kommunfullmäktige genom beslutet överskridit sin befogenhet och hon åberopade vad kommunens stadsjurist anfört i sitt yttrande i ärendet till kommunstyrelsen.

Kommunfullmäktige avstyrkte bifall till besvären och anförde bl a:

”Kommunfullmäktiges beslut innebär att förtur till barnomsorg skall beviljas för dagbarnvårdares egna barn i åldern 1–6 år under förutsättning att barn under tre år placeras hos dagbarnvårdaren eller att dennes sysselsättningsgrad uppgår till minst 50 procent för vård av andra barn. Beslutet avser främja rekryteringen av dagbarnvårdare och förfarandet bidrar till att det totala antalet platser inom den kommunala barnomsorgen ökar. Det är därmed av sådant allmänt och samhälleligt intresse att det inte kan anses stå i strid med kommunallagens kompetensstadgande. De sökande till de aktuella dagbarnvårdartjänsterna kommer när de erhållit anställning som dagbarnvårdare att enligt beslutet under vissa villkor få sina barn placerade enligt den s k närhetsprincipen, dvs som regel i det egna hemmet. Dagbarnvårdarna kommer att anställas av kommunen, erhålla lön för sitt arbete som dagbarnvårdare och betala de av kommunen fastställda föräldraavgifterna för de egna barnen. Detta är således inte fråga om någon form av vårdnadsersättning utan en lön för det inom den kommunala anställningens ram genomförda arbetet.”

Kammarrätten i Stockholm, som lämnade besvären utan bifall (Dom 1988-11-01, mål nr 6176-1987), motiverade sitt beslut bl a enligt följande:

”Föräldern fullgör sina skyldigheter enligt föräldrabalken genom att betala fastställd avgift för omsorgen. Det är alltså fråga om två avtal, ett vanligt anställningsavtal som dagbarnvårdare och ett avtal om barnomsorg.”

I besvären hade i andra hand yrkats, att beslutet om förtur för dagbarnvårdarnas egna barn innebar ett obehörigt gynnande av den gruppen. Kammarrätten gjorde bedömningen att frågan gällde ett sådant kommunintresse, som gjorde beslutet kompetensenligt. Under

sådana förhållanden och då grunden för förtur ansågs sakligt motiverad, kunde inte fullmäktiges beslut vila på orättvis grund. Kammarrätten fann inte heller andra skäl, som skulle ha visat, att beslutet var olagligt i något av de hänseenden, som avses i 7 kap 1§ kommunallagen.

Kammarrättens dom överklagades inte men regeringsrätten avgjorde i mars 1991 två besvär över Uppsalamodellen rörande andra kommuner. I det ena besväret gjordes gällande, att den delen av ersättningen som dagbarnvårdare får för vård av eget/egna barn skulle betraktas som en vårdnadsersättning, och att kommunfullmäktige därmed hade överskridit sin kompetens (Nacka). I det andra besväret hävdades dessutom att beviljandet av förtur för dagbarnvårdares egna barn stred mot likställdhetsprincipen (Sala).

Beträffande generella bidrag till t ex barnfamiljer ansåg RegR, att de inte är förenliga med de kommunala kompetensbestämmelserna och hänvisade till tidigare domar, men RegR anförde vidare:

”Enligt det klandrade beslutet blir dagbarnvårdarna anställda av kommunen och avlönade för sitt arbete som dagbarnvårdare. Anställningen skall avse familjedaghemsvård av barn enligt de regler och på de villkor som gäller för sådan vård. I barngruppen i familjedaghemmet får visserligen ingå dagbarnvårdarens eget eller egna barn. De egna barnen får dock inte utgöra mer än vad som motsvarar högst hälften av barngruppen.

Verksamheten kommer med andra ord inte att till övervägande del avse egna barn. Av innehållet i det klandrade beslutet får vidare anses följa att dagbarnvårdaren blir skyldig att betala föreskriven avgift för eget barn som placeras i gruppen. Med hänsyn till angivna förhållanden finns det fog för att bedöma den verksamhet som dagbarnvårdaren utför inom ramen för anställningen på ett enhetligt sätt för hela barngruppen. Detta betyder i fråga om eget barn att verksamheten inte blir att betrakta som sedvanlig vård i det egna hemmet utan som vård tillsammans med andra barn i en form som omfattas av den kommunala förskoleverksamheten. Någon principiell skillnad kan inte anses föreligga mellan denna form av kommunal barntillsyn och den som utövas av en förälder som mot avtalsenlig lön är anställd vid ett kommunalt daghem och där har eget barn placerat. Det torde inte kunna komma i fråga att betrakta en

sådan förälders lön som en otillåten vårdnadsersättning till den del den kan beräknas avse vården av det egna barnet.”

Ersättningen, som dagbarnvårdare får även till den delen den avser vård av egna barn, betraktades inte som vårdnadsersättning. Vidare leder den omständigheten, att dagbarnvårdare betalar en fastställd barnomsorgsavgift, till att verksamheten inte betraktas som sedvanlig vård av de egna barnen i hemmet.

Om förtur till egna barn uttalade RegR:

”Det klandrade beslutet, som innebär att dagbarnvårdares egna barn får förtur till kommunal barnomsorg får anses ha motiverats av intresset att främja rekryteringen av dagbarnvårdare och på så sätt minska bristen på barnomsorgsplatser. Detta motiv för beslutet kan inte anses osakligt eller obehörigt (jfr RÅ 1972 A 60 och RÅ 1978 Ab 282). Med hänsyn härtill kan beslutet ej anses vila på orättvis grund.” (Domarna 91-03-20, mål nr 925-1990, 928-1990)

I båda målen fanns två dissidenter, vilka menade, att dagbarnvårdarnas ersättning för egna barn var en sådan förmån, som skulle betraktas som en kommunal vårdnadsersättning, som inte hade författningsstöd.

”Den omständigheten att förmånen förknippas med ett anställningsförhållande och en skyldighet att omhänderta även ”utomstående” barn i viss bestämd relation till eget/egna barn föranleder inte annat bedömande.”

I samband med ansökan om statsbidrag för barnomsorgen för 1988 ansökte Uppsala kommun också om ersättning för dagbarnvårdarnas egna barn hos socialstyrelsen, men fick avslag på sin ansökan. Kommunen besvarade sig hos regeringen, som 1989-11-09 (B 4002/89) ogillade besvären. Kontroverserna kring Uppsalamodellen kvarstod: RegR som den högsta dömande makten ”godkände” modellen, medan regeringen i egenskap av högsta förvaltningsmyndighet, inte accepterade den i statsbidragssammanhang.

Eftersom regeringen inte motiverar sina beslut är det oklart vilka resonemang som ledde fram till denna egendomliga situation. Genom

en ny statsbidragsförordning 1991 undanröjdes emellertid denna anomaly och dagbarnvårdarens egna barn är numera statsbidragsberättigade.

Även när det inte utgick statsbidrag men när lagligheten av "Uppsalamodellen" fastställts introducerades den i åtskilliga kommuner. Ofta var det med politisk enighet men under fackligt motstånd. Ett sådant exempel är Stockholm. Initiativet kom från en ledamot från moderata samlingspartiet. I en skrivelse 1988.11.10 hänvisade hon till kammarrättens dom (i Uppsalafallet) som enligt henne

"öppnar nya möjligheter för föräldrarna och dagbarnvårdarna. Vårt nuvarande system att räkna vårdtid för dagbarnvårdarna tar inte alls hänsyn till deras verkliga arbetsinsats eftersom egna barn i verksamhet inte räknas. Inte heller betraktas de som yrkesverksamma fullt ut eftersom de inte har barnomsorgsplats för sina egna barn."

Under ärendets beredning i Stockholm visade det sig, att samtliga politiska partier i princip var överens om införandet av Uppsalamodellen.

"Distriktsförvaltningen har lagt förslag om en rad olika åtgärder . . ." . . . "bl a att dagbarnvårdare skall få möjlighet att skriva in och få betalt även för vård av eget barn i hemmet. Eftersom det/de egna barnen redan inräknas i den barngrupp som dagbarnvårdare anses ha möjlighet att ge omvårdnad om är detta fullt rimligt. En mer byråkratisk (och statsbidragsberättigande modell) vore att dagbarnvårdarna "bytte" barn med varandra – en modell som organisatoriskt vore helt orimlig. Det är enligt vår uppfattning uppenbart att de statsbidragsregler som gett upphov till tidigare beslut om att inte ge ersättning för de egna barnen som samtidigt vårdas i hemmet bygger på andra möjligheter att ordna barnomsorgsbehovet." . . . "I vart fall måste denna lösning vara helt överlägsen de oftast osäkra och krångliga barntillsynsformer som föräldrar med barn utanför den kommunala barnomsorgen ofta tvingas tillgripa." (Sammanträdesprotokoll 89-04-05§ 219, sociala distriktsnämnden, Centrala stan 1)

Även om det rådde politisk enighet om införandet av Uppsalamodellen i Stockholm, möttes förslaget av stark kritik från den ordinarie personalens sida vid förhandlingar enligt medbestämmandelagen (MBL). Vid förhandling i distrikt 1 yrkade både Svenska facklärarförbundet (SFL) och Svenska Kommunalarbetsförbundet (SKAF) på att förvaltningen inte skulle lägga fram förslag om att dagbarnvårdare ges ersättning för vård av eget/egna barn och åberopade föräldrabalkens bestämmelser om föräldraansvar som grund för sitt yrkande.

SKAF erinrade vidare, att förbundet gått bestämt emot förslaget att dagbarnvårdare skulle få ersättning för egna barn.

”Att ta hand om sina egna barn är en skyldighet som man har som förälder – det är *inte* att jämställa med ett avtalsreglerat arbete. Att ta emot andras barn och ge dessa en bra omsorg är däremot ingen skyldighet utan ett avtalsreglerat arbete. . . Men att få betalt för att vårda egna barn ser vi som en ”kvinnofälla”. Det blir en form av vårdnadsbidrag som motverkar rätten till ett arbete och rätten till en bra barnomsorg. Det motverkar också dagbarnvårdaryrkets status. Dagbarnvårdare eller barnskötare i familjedaghem är ett yrke som fordrar intresse, kunskaper och utbildning och att man vill ge andra föräldrars barn en bra omsorg.” . . . (Ur förhandlingsprotokoll 89-03-02 Socialdistrikt 1)

SFL uttalade sig i samma förhandling om att förbundet anser, att den barnomsorg, som i första hand skall erbjudas, skall vara daghem . . .

”Dagbarnvårdare är ett alternativ som bör finnas för barn som är extra infektionskänsliga eller av andra skäl är i behov av att vistas i mindre grupp.”

När den centrala förvaltningen genomförde MBL-förhandlingen med berörda arbetstagarorganisationer, erinrade SKAF bl a följande:

”SKAF riktar skarp kritik mot förslaget att införa den s k Uppsalamodellen som en barnomsorgsform för Stockholms kommun. Att på detta sätt använda sig av vårt yrke för att kringgå en ej fullt ut-

byggd föräldraförsäkring, samt lösa nuvarande platsbrist genom att inrätta en kombinerad föräldratjänst anser vi visar på en bristande respekt för vår yrkesgrupp. . . . Möjlighet till anställning som barnskötare i familjedaghem finns redan i dag för personer med en seriös inställning till familjedaghem – för det behövs ingen betalning för de egna barnen.”

Stockholms stad införde Uppsalamodellen i hela kommunen från 1 januari 1990. (Socialnämndens beslut 89-10-16 §4). Man kan se motsvarande ”historier” i många kommuner.

Situationen var alltså fram till regeringsskiftet 1991 den att många kommuner i partipolitisk enighet gick emot både regeringen och personalorganisationerna med deras pedagogiska ambitioner för förskolan och införde Uppsalamodellen så fort man kunde se att den skulle betraktas som laglig. Behovstäckningen – den rent kvantitativa – blev viktigare för kommunerna än den pedagogiska standarden. I sammanhanget har det naturligtvis spelat en roll att en plats i familjedaghem enligt Uppsalamodellen även utan statsbidrag är billigare för kommunen än en daghemsplats.

”Lex Pysslingen”

Debatten om privata daghem blev mycket intensiv under åren 1983 och 1984, efter att det hade blivit känt, att ett företag skulle bildas för att driva daghem på entreprenad i aktiebolagsform (dvs vinstdrivande). Bakom projektet stod det privata daghemsföretaget Pysslingen Förskolor AB (Electrolux och Svenska Managementgruppen).

Enligt planerna skulle kommunen bli huvudman för verksamheten och kommunala myndigheter skulle anvisa barn ur den vanliga daghemsköns. Företaget skulle som andra daghem ta emot också barn med särskilda behov och föräldrarna skulle betala samma avgift till kommunen som om deras barn hade gått på ett vanligt kommunalt daghem. Bara utbildade förskollärare skulle arbeta på Pysslingens daghem, som i gengäld skulle få en något lägre personaltäthet än vanliga kommunala daghem. Pysslingens medarbetare skulle arbeta under större frihet och större ansvar än kommunal daghemspersonal och personalen skulle få stöd av en pedagogisk nämnd, som skulle bestå av några av Sveriges ledande förskolepsykologer. Pysslingen

bemöttes emellertid med stor misstro och misstänksamhet i en debatt med tydliga ideologiska förtecken.

Författaren och debattören Anders Kung har i sin bok "Låt Pysslingen leva" sammanställt inlägg i debatten om Pysslingen. I bokens inledning skriver han själv:

"Vi med nuvarande statsfinansiella och kommunalekonomiska läge måste bli ännu öppnare för experiment som kan ge medborgarna lika mycket eller mer välfärd än hittills utan att vi slår i det kommunala och statliga skattetaket. Jag ser inte heller Pysslingen som någon dogmatisk form av privatisering utan snarare som ett vettigt samspel mellan offentlig sektor och privat näringsliv för att erbjuda fler alternativ inom barnomsorgen."

Dåvarande socialministern ansåg i boken, att man inte kan "bortse från risken att oseriösa företag lockas att etablera sig inom barnomsorgen". Enligt honom var det "skillnad på sophämtning och barnomsorg."

I ett inlägg med titeln "Folkets väl går före storfinansens" i samma bok gick Svenska Kommunalarbetsförbundets dåvarande ordförande också till hårt angrepp mot Pysslingen:

"Daghemmen finansieras av stat, kommun och föräldrar. Det gäller också för privata daghem. Mot den här bakgrunden förefaller det rationellt att dessa skickar sina pengar direkt till herr Werthén. Så slipper man rundgången via dotterbolagen."

I Stockholmstidningen (s) 84.01.08 skrev däremot chefredaktören för Östra Småland, Berndt Ahlqvist, en krönika under rubriken "Privata daghem – varför inte prova?" bl a följande:

"Socialministern har redan bestämt sig för att det är någonting lurt med hela idén och följaktligen överväger han nu att dra in statsbidragen till de planerade daghemmen. Dunkelt frammanar han bilden av blodtörstiga kapitalister som står beredda att göra sig stor-kovan på bekostnad av barnen och förvandla de små lives till handelsvaror. Detta är förstås kvalificerat trams och därför politiskt oklokt."

Han fortsätter vidare:

”Om Sollentuna kommun vill starta experiment med privat drivna daghem, tycker jag att socialministern ska säga att det må Sollentuna visst göra, att statsbidrag självklart i vanlig ordning ska utgå till verksamheten och att han med intresse avsåg att ta del av det praktiska utfallet av experimentet.”

I oktober 1983 hade den borgerliga majoriteten i Sollentuna kommun i sitt budgetförslag tagit med två daghem, som skulle byggas och drivas på entreprenad av ett privat företag, och socialförvaltningen fick i uppdrag, att utreda förutsättningarna för en sådan lösning.

I samband med en interpellationsdebatt den 25 januari 1984 uttalade socialministern sig mot privata daghem och sade avslutningsvis:

”att debatten här har övertygat mig om att jag bör föreslå regeringen att inga statsbidrag beviljas privata daghem drivna i vinstintresse”.

Redan 84-03-22 beslutade regeringen att lägga fram propositionen 1983/84:177 om statsbidrag till alternativa barnomsorgsformer. De nya reglerna – som populärt skulle kallas Lex Pysslingen – föreslogs träda i kraft 84-07-01.

Propositionens huvudsakliga innehåll presenterades enligt följande:

”Förutsättningarna för att statsbidrag skall lämnas bör vara att den som driver daghemmet eller fritidshemmet antingen är en sammanslutning av föräldrar som gemensamt tar ansvaret för omsorgen om sina egna barn, eller en sammanslutning som erbjuder en speciell form av pedagogik, har anknytning till en ideell organisation, eller har andra liknande ideella grunder. Vidare förutsätts att daghemmet eller fritidshemmet är upptaget i kommunens barnomsorgsplan och att daghemmet eller fritidshemmet uppfyller de krav som finns för motsvarande kommunal verksamhet. Förslaget innebär att statsbidrag inte kommer att kunna lämnas till daghem och fritidshem som drivs i uppenbart vinstsyfte.”

Vidare ur propositionen:

”En av de främsta orsakerna till att statsmakterna har ålagt kommunerna huvudansvaret för barnomsorgen är barnens behov av kontinuitet i verksamheten. Kontinuiteten garanteras bäst om kommunen själv driver verksamheten. Kontinuiteten kan allvarligt äventyras om kommunen blir beroende av någon annan.” . . . ”Risken varierar givetvis beroende på vilken bevekelsegrund för att driva daghem eller fritidshem som är avgörande för den som kommunen anlitar. Den är störst om den som lämnar tjänsten skulle göra detta huvudsakligen i vinstgivande syfte. Om däremot den som lämnar tjänsten har en ideell bevekelsegrund eller en annan intressegemenskap med föräldrar och barn är givetvis denna risk avsevärt mindre.”

Riksdagen beslutade med röstsiffrorna 172–129 att anta regeringens proposition om villkoren för statsbidrag till alternativa barnomsorgsformer (1984:552). Enligt socialstyrelsens verkställighetsföreskrifter, utfärdade med stöd av 11§ i förordningen, innebär ordet ideella grunder, att statsbidrag inte kan ges till daghem och fritidshem, som affärsmässigt drivs i vinstsyfte (SoS Meddelandeblad 32/84). Redan i mars hade emellertid kommunfullmäktige i Sollentuna beslutat, att avslå offerten från AB Pysslingen, sedan centerns samtliga ledamöter ställt sig bakom den socialistiska oppositionen.

Förturer

Om kommunen inte i egen regi eller på annat sätt kan erbjuda alla som har behov därav barnomsorg så uppstår ett fördelningsproblem. Det innebär i ett bristläge ett inte oväsentligt ”gynnande” av dem som kommer i åtnjutande av en plats i kommunal barnomsorg. Rimligen är därför beslutet myndighetsutövning i förvaltningslagens mening och skall ske med objektivitet etc. Normalt gäller också en slags enkel turordning i kommunerna men det finns vissa av lagstiftaren angivna förturer som skall beaktas. I många fall finns dessutom i kommunerna interna turordningar som gynnar vissa grupper.

Den viktigaste av de förturer som anges av lagstiftaren är 14§ SoL som reglerar den obligatoriska förskolan för alla sexåringar och 15§ som avser barn med särskilda behov. Till detta kommer så att plats i förskolan skall kunna ges som bistånd enligt 6§ om det är en förutsättning för att en förälder skall kunna yrkesarbeta och försörja sig själv. De internkommunala förturerna avser dels barnen (syskonförturer i många kommuner, förtur efter föräldraledighet etc) dels utpekade personal- eller yrkesgrupper hos kommunerna själva, sjukvården eller företag på orten. Ganska litet är känt om hur dessa förturer egentligen hanteras i kommunerna. De två empiriska undersökningar som vi kunna finna av Eva Ulveson (1987) och Astrid Schlytter (1987) avser första hälften av 80-talet (dvs före propositionen om förskola för alla) och ger en delvis ganska oenhetlig bild.

Bestämmelsen om sexåringarna i 13§ är mycket precis; kommunen skall erbjuda dem plats! Det ramlagstänkande som i övrigt finns i SoL smittar emellertid av sig även i hanteringen av denna bestämmelse. Framför allt tolkar kommunerna enligt Ulveson uttrycket "stadigvarande vistas i kommunen" på högst varierande sätt.

Mindre förvånande är kanske att förturer enligt 15§ om barn med särskilda behov kommit att tolkas olika i kommunerna. Övrigt är däremot att det ofta finns bestämda regler för hur bestämmelsen skall tolkas inom varje kommun för sig. Dessa regler finns emellertid inte i form av riktlinjer antagna av socialnämnden utan består enligt Schlytter, av informella, muntligt förmedlade normer inom förvaltningen. Schlytter förklarar detta med att 15§ förturer funnits sedan förskolelagen och att det funnits ett behov av en enhetlig och fast praxis inom socialförvaltningarna (som inte nödvändigtvis nämnderna har velat ställa sig bakom).

För bistånd enligt 6§ i form av kommunal barnomsorg finns också i många kommuner interna handläggningsregler som oftast genom sin "ekonomiska" uppläggningsinriktning påminner om normer för socialbidragsberäkning. Schlytter behandlar frågan och beskriver bl a innehållet i riktlinjerna för en kommun:

"... sökanden bör i princip alltid först uppmanas att ordna privat barnomsorg om detta bedöms vara realistiskt.

Kostnaden för privat barnomsorg upptas till 7,75% av basbeloppet (för 1983 ca 1 500 kr/mån)."

Kostnadsberäkningen förutsätter i detta fall, enligt en reservant i socialnämnden, anlitande av svart arbetskraft. Även i övrigt kan det finnas glidningar i tillämpningen av 6§ när det gäller förtur till barnomsorg. Vem av två föräldrar skall antas vara hemma för att rätten till bistånd skall gälla? Vilka slags studier skall ge rätt till bistånd? Vilka slags tillgångar skall kommunen kräva skall omsättas i kontanter för att bekosta privat barnomsorg? Hur höga får bostadskostnaderna vara?

Holmberg har också (1985) hävdad, att det är svårt för den enskilde, att få bistånd i form av plats i förskola:

”Ett klart och strikt krav på särskilda skäl, hänförliga till barnet, har regelmässigt markerats av såväl länsrätter som kammarrätterna. Ett allmänt, och i och för sig väl motiverat behov av psyko-social stimulans för barnet räcker inte till, t ex beträffande barn som bor isolerat och har begränsade eller inga kamratkontakter. Kravet på särskilda skäl för behovet av särskilt stöd för utvecklingen har varit strängt. . . . Familjens ekonomi torde i praktiken spela en underordnad roll som särskilt skäl. Bistånd i form av socialbidrag kan här istället aktualiseras. Den enskilde har knappast någon valmöjlighet.”

Socialberedningen har i sitt betänkande (SOU 1986:19) diskuterat innehållet i 6§ och föreslagit en ändring, som skulle precisera i vilka situationer det föreligger rätt till bistånd i form av andra stödinsatser än rätten till socialbidrag. Bedömningen bör göras enbart efter behovet och inte efter den ekonomiska situationen, men samtidigt skulle bl a denna form av bistånd kunna avgiftsbeläggas.

Det finns sammanfattningsvis en del som talar för att rättstryggheten när det gäller förtur i barnomsorgen inte är särskilt väl tillgodosedd.

Statsbidragen

Den stora frihet som kommunerna har att utforma barnomsorgen begränsades åtminstone fram till 1985 av reglerna för statsbidrag, såda-

na de utformades av statsmakterna direkt eller i delegation genom socialstyrelsen. Socialstyrelsen konstaterar i en analys av statsbidragsreglernas utformning och utveckling (SoS PM 1988:26) att:

”Bidragens utformning och storlek kan ses som riksdagens intentioner när det gäller barnomsorgens utbyggnadstakt och organisation.”

Under våren 1984 genomförde Svenska Kommunförbundet en enkätundersökning för att kartlägga, vilka effekter ett nytt statsbidragssystem kunde förväntas ge upphov till. Resultatet visade bl a att många kommuner omedelbart skulle vidta åtgärder som en direkt följd av det nya bidragssystemet. Som exempel ville man göra barngrupperna större för att öka resursutnyttjandet och intagningsreglerna skulle anpassas till de nya timgränser som skulle gälla för helt respektive halvt bidrag.

Enkätsvaren visade, att statsbidragsutfallet för kommunerna var avhängigt fördelningen mellan olika omsorgsformer och fördelningen mellan hel- och deltidsbarn. Sålunda blev bidragsutfallet bättre ju högre andel daghemsbarn och ju högre andel heltidsbarn kommunen hade. Många kommuner ansåg det vara svårt, att alltför snabbt ändra fördelningen mellan daghem och familjedaghem. I vissa fall kanske det inte alls skulle vara lämpligt med en omfördelning mellan dessa barnomsorgsformer. Beräkningar för år 1984 visade, att bidraget under det första året skulle innebära ett ökat resursutnyttjande och en kraftig utbyggnad av verksamheten som helhet (prop. 1984/85:209)

Enligt departementschefens mening kunde effekterna av det nya statsbidragssystemet bedömas som gynnsamma: ”Detta gäller inte minst den ökade friheten för kommunerna att finna lokala lösningar”.

Det gjordes också vissa ändringar i statsbidragen till barndaghem respektive familjedaghem. Som skäl för ändringen anförde departementschefen (prop 1984/85:209) bl a följande:

”Det nya statsbidraget för barnomsorgen har inneburit att kommunerna i vissa fall fått högre kostnader särskilt för barn som är inskrivna på deltid i daghem samt för barn som är inskrivna på heltid i familjedaghem.

I vissa kommuner önskar en stor del av föräldrarna att deras barn skrivs in för sex timmars vistelse per dag i daghem. Kommunerna får halvt statsbidrag för dessa barn. Resultatet har blivit att barnen i stället erbjuds att bli inskrivna i familjedaghem.

För barn som har långa vistelsetider har kommunerna fått en sämre kostnadstäckning när barnen är inskrivna i familjedaghem än i daghem. Samtidigt finns det barn som har så långa eller så ore-gelbundna vistelsetider eller bor så långt från daghemmen att de lämpligen bör vara inskrivna i familjedaghem.”

Samtidigt infördes statsbidrag för föräldrakooperativa daghem. Bidraget var detsamma som för ”vanliga” kommunala daghem. Vidare infördes ett schablonbidrag på 30 000 kronor/år för varje kommunalt anställd årsarbetare, som var direkt sysselsatt i barngrupperna i daghem. För att underlätta för kommunerna att bygga ut barnomsorgen hade tidigare ett tillfälligt anordningsbidrag på 300 000 kronor/dag-hemsavdelning införts och detta kom att gälla även under budgetåret 1985/86. De nya statsbidragsreglerna trädde i kraft 86-01-01.

Man började emellertid efter 1986 alltmer ifrågasätta statsbidra-gens styrningseffekter. Socialstyrelsen angrep bl a de tätt återkom-mande justeringarna i statsbidragsvillkoren (PM 1988:26 och 1989:49) som man ansåg påverka verksamheten negativt. I ett nytt bidragssy-stem (prop 1986/87:117, 1987:860) avskaffades praktiskt taget alla villkor om verksamhetens utformning. Bidraget konstruerades i stäl-let helt villkorslöst som ett bidrag om 445 000 kronor för varje fem-tontal inskrivna på daghem och ytterligare 150 000 kronor för natt-öppna avdelningar. I dessa medel inkluderades ospecificerat medel för personalens fortbildning.

Antalet enhetsbidrag beräknades genom att det genomsnittliga an-talet barn i kommunen som under bidragsåret var inskrivna delades med 15. Genomsnittsantalet beräknas på det antalet barn som är in-skrivna den 1 april och den 1 oktober bidragsåret (3§ 2 st). Att enhets-bidraget (kallas också avdelningsbidraget) beräknas med hjälp av delningstalet 15 skall enligt socialstyrelsen inte uppfattas som en norm för avdelningarnas storlek, utan gruppernas storlek måste be-stämmas med hänsyn till barnens ålder och behov, tillgång till perso-nal, lokalernas utformning etc (SoS Meddelandeblad 31/87).

Genom ett tillägg i 9§ sista stycket räknades fortfarande dagbarn-

vårdarens egna barn inte som inskrivna i familjedaghemmet (jmf RegR domar om den s k Uppsalamodellen och socialstyrelsens beslut om statsbidrag). Bidraget till familjedaghem gavs annars såsom tidigare per inskrivet barn och med samma belopp.

I samband med 1986 års statsbidragsregler då bl a föräldrakoooperativen blev statsbidragsberättigade infördes fyra olika typer av alternativa barnomsorgsformer (8§ 3 st): föräldrakoooperativ, ideell organisation, speciell form av pedagogik, eller daghem som arbetar på andra liknande grunder. I sina verkställighetsföreskrifter, utfärdade med stöd av 11§ i förordningen förtydligade socialstyrelsen begreppet "ideella grunder" till att omfatta verksamhet som inte drivs affärsmässigt i vinstsyfte (SoS Meddelandeblad 8/86).

I verkställighetsföreskrifterna till 1988 års statsbidragsregler utvecklade socialstyrelsen begreppet "på liknande grunder" bl a enligt följande:

"Den sista satsen i 10§ (dit motsvarande regler flyttades från tidigare 8§) tvingar socialstyrelsen till en i viss mån skönsmässig bedömning av statsbidragsansökningar för vissa enskilda dag- eller fritidshem. Sannolikt har den kommit till för att ge myndigheten/regeringen möjlighet att bevilja statsbidrag till daghem eller fritidshem som inte kan hänföras till föräldrakoooperativ, ideell organisation eller en speciell form av pedagogik, men som i sitt verksamhetsprogram ger uttryck för andra liknande ideella grunder. Det kan gälla nya rörelser som har ett ur samhällets synpunkt intressant och värdefullt tillskott till den svenska barnomsorgen och som bör stödjas med statsbidrag. Socialstyrelsen anser att tolkningen av den sista satsen i 10§ bör vara restriktiv . . ." (SoS Meddelandeblad 31/87)

Socialstyrelsen uttryckte i samband med 1987 års anslagsframställan sina synpunkter på tänkbara effekter av det nya bidraget. Ett avdelnings-/enhetsbidrag ansågs innebära administrativa fördelar. Samtidigt blev det viktigare än tidigare att finna nya former för att systematiskt följa utvecklingen i kommunerna för att bl a se hur speciellt avsedda pengar används i praktiken (25 miljoner kronor för utvecklings- och förnyelsearbetet).

Att bidraget inte längre var knutet till varje barns vistelsetid i daghem kunde bl a tänkas medföra att en hel del av de deltidsbarn, som

fanns i familjedaghem kunde återgå till daghem. Enligt socialstyrelsen kunde detta av flera skäl vara en positiv utveckling bl a genom att föräldrarnas möjligheter att välja omsorgsform skulle öka. Utvecklingen inom familjedaghemmen – att antalet deltidsbarn hos en och samma dagbarnvårdare ökar – skulle kunna brytas. Barngruppen i ett familjedaghem skulle kunna bli mer stabil och regelbunden. Ett ökat antal deltidsbarn i daghemmen, tillsammans med en fortsatt kraftig utbyggnad, skulle eventuellt kunna underlätta för kommunerna att införa mer varierande öppettider utan att behöva göra avkall på de viktiga principerna om närhet och kontinuitet.

Visserligen kunde kommunerna på detta sätt – med statsmakternas tysta medgivande öka antalet inskrivna barn för att komma närmare utbyggnads målet och åsidosätta kvalitetsaspekterna, men detta fick man då acceptera.

Sammanfattningsvis kan man alltså säga att när utbyggnaden av barnomsorgen inleddes på allvar i mitten av 70-talet så utgjorde statsbidragen och de detaljerade statsbidragsvillkoren viktiga medel både för att stimulera utbyggnaden och för att styra innehållet i verksamheten. Erfarenheten av statsbidragsstyrningen var emellertid inte entydigt positiv. Kommunerna tenderade att utforma verksamheten så att man maximerade erhållna statsbidrag snarare än efter vad man visste var god barnomsorg. När statsmakterna blev medvetna om detta under andra hälften av 1980-talet trappades villkoren ner. De reformerade statsbidrag som infördes 1988 innehöll nästan inga krav på verksamhetens utformning, bara på företagsformen. Dessa togs sedan bort 1992 och de specialdestinerade bidragen till barnomsorg avskaffades helt med ingången av 1993.

Barnomsorgsavgifter

För plats i förskola får kommunerna ta ut avgifter (35§ 1 st). Avgifterna skall vara skäliga och de får inte överstiga kommunernas självkostnader. I förarbetena sägs bl a:

”Avgiften bestäms av kommunen men får inte överstiga kommunens självkostnad. För tjänster av detta slag som kommunen till-

handahåller har hittillsvarande rättsliga prövningar gett kommunerna rätt att ta ut differentierade avgifter, dvs grundade på hjälptagarens ekonomiska villkor. Någon annan regel om principerna för individuellt bestämda avgifter än att de skall vara skäliga, har inte ansetts böra ges i det här sammanhanget.” (prop 1979/80:1)

Enligt departementschefen var avgifterna oftast grundade på betalningsförmågan, varför socialbidrag i princip inte skall behöva utgå till sådana kostnader: ”Vid betalningssvårigheter bör huvudmannen för verksamheten enligt min mening i stället kunna reglera avgiften på sådant sätt att den enskilde inte skall behöva söka socialbidrag till kostnaderna”. För plats i den obligatoriska förskolan (14§) får avgift tas ut endast i den mån verksamheten överstiger 15 timmar i veckan eller 525 timmar om året. Detsamma gäller också barn med särskilda behov, s k förturer enligt 15§ (35§ 2 st). Det skulle dessutom ”finnas möjlighet att sätta ned avgift också av andra skäl än rent ekonomiska, bl a för att inte begränsa möjligheterna att använda sociala insatser i behandlingssyfte, t ex plats i förskola” (SOU 1979/80:40).

Enligt Svenska Kommunförbundet betalade föräldrar i genomsnitt 10–15 procent av de verkliga barnomsorgskostnaderna genom direkta avgifter 1987. Genomsnittssiffran döljer dock stora olikheter mellan kommunerna både vad beträffar föräldrarnas totala andel av kostnaderna och beträffande sättet för hur avgiften beräknas. Inkomstrelaterad taxa och procenttaxa, vilka båda innebär, att avgiftens storlek varierar med familjens inkomst, är vanligast. De kommuner, som tillämpar inkomstrelaterad taxa eller procenttaxa, har vanligtvis också en högsta avgiftsgrundande inkomst. Inkomsttaket varierar mycket mellan kommunerna, och kan börja redan vid 11 000 kronor, men som regel ligger den mellan 20 000 och 30 000 kronor per månad (1987). Ett mindre antal kommuner tillämpar enhetstaxa, dvs familjerna betalar samma avgift oberoende av inkomst. Enligt Kommunförbundet fanns 1987 inkomstrelaterade taxor i ungefär två tredjedelar av landets kommuner, medan bara en tiondel av landets kommuner hade enhetstaxor. Men i en femtedel av de kommuner, som hade en utdebitering lägre än 30 kronor/skattekrona hade man valt enhetstaxan. Av kommunförbundets undersökning framgår, att skillnaderna i daghemsavgifter för flera typer av hushåll var större än skillnaderna i kommunalskatt. Det fanns kommuner, där barnfamil-

jer betalade både låga kommunalskatter och låga daghemsavgifter, men det fanns också exempel på det motsatta förhållandet. Men det fanns också kommuner med hög kommunalskatt, där barnfamiljer kompensades genom låga avgifter, men också kombinationen låg skatt – höga avgifter förekom.

Det finns alltså stora variationer i landet när det gäller barnomsorgsavgifternas storlek. Detta följer av att kommunerna själva får besluta om taxorna inom ramen för vad som anses "skäligt" och att "avgiftstaket" har bestämts i lag: "får dock inte överstiga kommunens självkostnader". Även om många kommuner tillämpar reduktion av avgifter till den ekonomiska gräns, som i socialbidragsärenden anses som skälig levnadsnivå, kan man nog med fog påstå, att efterfrågan på kommunal barnomsorg påverkas av taxekonstruktionen. En låginkomsttagare, som efter att ha betalat barnomsorgsavgiften, av sin inkomst har kvar ett belopp motsvarande kommunens socialbidragsnorm, försöker nog lösa sitt barntillsynsproblem på ett annat billigare sätt. Bland annat barnstugeutredningen har visat att det är de lågutbildade låginkomsttagarna som har minst benägenhet att utnyttja den offentliga barnomsorgen. (jmf också Liljeström och Dahlström, 1981).

Man kan naturligtvis fråga sig, om lagstiftaren var medveten om dessa stora skillnader, inte minst därför att taxekonstruktioner kan motverka både socialtjänstlagens allmänna mål och målen för barnomsorgen. Avgifternas andel av inkomsterna minskar dessutom vid stigande inkomst. Familjer med 30 000 kronor i månadsinkomst betalar i mer än 200 kommuner högst 5 procent av sin inkomst i barnomsorgsavgift. Har man däremot en låg inkomst och är ensamförsörjare med ett barn, får man betala mer än 7 procent av sin inkomst i en tredjedel av landets kommuner. Skillnaden mellan den "billigaste" och den "dyraste" kommunen är stor. Vid den lägsta inkomstnivån 7 803 betalade man (Järfälla) 99 kronor per år, medan i landets "dyraste" kommun (Danderyd) var årsavgiften 10 615 kronor för ett barn. Vid den högsta inkomstnivån blev motsvarande belopp 5 500 kronor (Ulricehamn) per år respektive 32 087 kronor (Vilhelmina). Dessa avgifter beräknas dessutom i förhållande till bruttolön, men betalas med beskattade pengar utan beaktande av eventuella andra avgifter eller avdragsgilla kostnader.

Dessa stora skillnader kan av föräldrarna upplevas som orättvisa.

Man har också försökt hitta olika modeller för att ”rensa upp avgiftsanarkin”, som skapats av den kommunala självbestämmanderätten. En viss form av likhetsprincip kan sägas ligga bakom enhetstaxan. Således har t ex de kommunala politikerna i Lidingö kommun resonerat, att barnomsorgsavgiften inte är någon skatt, och att den därför skall vara lika för alla oavsett inkomst. För ett barn kostar det därför 1 150 kr per månad (1990) oavsett om familjen är miljonär eller ligger 1 150 kr över socialbidragsnormen. En låginkomsttagare skulle kunna spara 13 800 kr per år genom att flytta tre mil västerut till Ekerö kommun, där en barnomsorgsplats inte kostar någonting för en ensamstående med 8 000 kr i månadslön (SvD 1990-04-02).

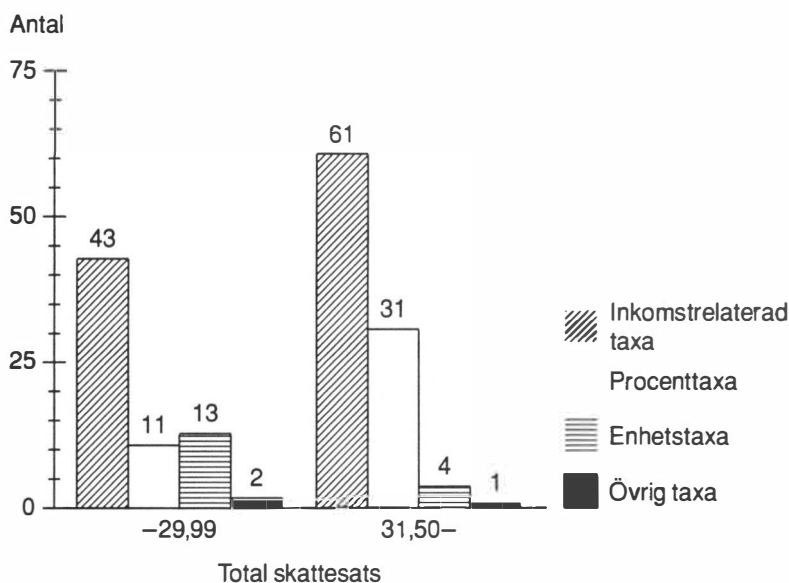
LO har hävdat, att de höga barnomsorgsavgifterna är en av faktorerna bakom den sociala snedfördelningen inom den offentliga barnomsorgen.

”LO anser att barnomsorgsavgifter borde tas ut efter principer som är lika i alla kommuner. Det är ett rimligt krav med hänsyn till att en stor andel av barnomsorgskostnaden finansieras av statliga medel. LO anser också att avgifter bör tas ut efter principen låg nivå efter bärkraft och att målet bör vara en avgiftsfri barnomsorg.”

Kommunförbundet har i sina undersökningar ”Att jämföra kommuner – går det?” och ”Det handlar inte bara om kommunalskatt” kommit fram till slutsatsen, att spridningen i daghemsavgifter i många fall kan vara betydligt större än skillnaderna i kommunalskatt. I vissa kommuner kan barnfamiljerna dra fördel av både låga avgifter och låga kommunalskatter. Så är fallet bl a i de kommuner som har enhetstaxor, som ofta är konstruerade så, att de gynnar höginkomsttagare i kommuner med låg skattesats. Enhetstaxorna är ofta konstruerade så, att avgifterna är betydligt högre än motsvarande inkomstrelaterade eller procenttaxor för en låginkomstfamilj. Ibland kan detta innebära, att summan av avgift och skatt blir betydligt högre än om motsvarande familj skulle varit bosatt i en kommun med hög skatt men låg inkomstrelaterad avgift; kommunalskatten har med andra ord mindre betydelse för låginkomsttagare.

Skillnaden mellan fördelning efter typ av taxor i kommuner med låg respektive hög skatt framgår av figur 11.1. Som synes är både inkomstrelaterad (med högt inkomsttak) och procenttaxa domineran-

Figur 11.1 Antal kommuner med låg respektive hög total skattesats fördelade efter typ av taxa



Källa: Kommunförbundet I, s 8

de i högskattekommuner, medan enhetstaxa och inkomstrelaterad taxa (med lågt inkomsttak) är relativt sett vanligare i lågskattekommuner. Detta faktum får stora hushållsekonomiska konsekvenser beroende på i vilken kommun familjen bor och vilken avgiftskonstruktion kommunen tillämpar.

Någon kontinuerlig statistik om barnomsorgsavgifter produceras inte. De senaste uppgifterna är från 1987; alltså från perioden innan det kommunalekonomiska läget blev akut sämre. I ett trängt ekonomiskt läge och med en sjunkande statsbidragsandel i finansieringen kan det vara frestande för kommunerna att höja avgifterna. Detta får då effekten att inte bara höja föräldraavgiftens andel av finansieringen utan att också – åtminstone teoretiskt – minska efterfrågan och därmed barnomsorgens anspråk på kommunalskattemedel. Det finns emellertid ingen undersökning som visar att någon generell ökning av avgifterna ägt rum 1990–1992. Spridda notiser i pressen kan möjligen vara ett indicium.

Kontrollerad anarki?

Under hela den period kollektiv barnomsorg har uppfattats som en offentlig angelägenhet har den rättsliga utgångspunkten varit skäligen vaga ramlagar, dvs efter varandra förskolelagen, barnomsorgslagen och från 1982 delar av socialtjänstlagen. Ingendera har varit i någon stark mening styrande eller drivande. De har knappast gjort något annat än att legalisera vissa former av offentlig barnomsorg som en kommunal angelägenhet. Någon generell rätt till kollektiv barnomsorg har aldrig funnits, även om detta i varje fall efter "Barnomsorg för alla" (prop 1984/1985:209) kan ha varit en underförstådd målsättning.

Inte ens de särskilda skyldigheterna för kommunerna att erbjuda vissa grupper barn omsorg enligt 14–16 §§ SoL kan alltid betraktas som en rätt för den enskilde att också kräva det. Det finns heller i allmänhet ingen möjlighet för den enskilde att hävda en sådan genom förvaltningsbesvär. Det är till och med erkänt svårt att hävda rätt till barnomsorg enligt 6 § om rätt till bistånd. (En viss uppskärpning i de senare avseendena kan möjligen ha åstadkommit genom SoS allmänna råd 1991:1 "Barnomsorgen är för alla barn") När den offentliga barnomsorgen trots detta byggts ut i så snabb takt sedan 1970-talets början är det andra faktorer än lagstiftningen som varit avgörande.

Vi är nu (1992) ganska nära att uppnå den målsättning, som innebär att alla barn i förskoleåldern kan erbjudas kollektiv barnomsorg i någon form; något som måste ha tett sig som helt utopiskt vid 70-talets början. (Vi bortser här från att reformer inom föräldraförsäkringen har minskat behoven av barnomsorg utanför den egna familjen på flera sätt liksom att sexåringar kan börja skolan. Det förefaller också som om åtskilliga kommuner har försökt hålla nere det manifesta behovet, dvs efterfrågan på barnomsorg, genom taxesättning och taxekonstruktioner.)

Den viktigaste pådrivande faktorn är den starka rikspolitiska och blockövergripande prioritering som jämställdhetsfrågorna, och därmed indirekt barnomsorgen, har haft under 1970- och 80-talen. Statsmakterna har oberoende av regeringsförhållanden och kommunala majoriteter kunnat förlita sig på att kommunerna efter förmåga skulle bygga ut barnomsorgen i snabb takt. Detta underlättades självklart

av de tämligen generösa och specialdestinerade statsbidragen.

Från 80-talets mitt har emellertid den politiska inställningen till barnomsorgsfrågan både förändrats och blivit blockskiljande. Lite brutalt kan det uttryckas som en gradvis tyngdpunktsförskjutning från "jämslälldhet" till "valfrihet" i det borgerliga blocket. Mest har detta kommit till uttryck i en strid om s k alternativa barnomsorgsformer och alternativ organisation. Statsbidragsvilkoren, som fram till 1992 prioriterade kommunal och kooperativ barnomsorg med traditionell pedagogik, är numera mera neutrala (eller helt avskaffade från 1993). Såväl aktiebolagsdrivna barnstugor som de egna barnen i Uppsalamodellen blev statsbidragsberättigade. De specialdestinerade statsbidragen till barnomsorgen har ersatts eller uppgått i ett allmänt statsbidrag till kommunerna. Med ökade ekonomiska svårigheter för kommunerna kan man väl tänka sig att utbyggnaden av den kollektiva barnomsorgen då kommer att upphöra eller till och med att antalet platser kommer att minska, eller att den pedagogiska standarden sänks ytterligare.

Ett sätt att minska behovet av kollektiv barnomsorg är naturligtvis någon form av vårdnadsbidrag. Åtskilliga kommuner har under 80-talet försökt att införa sådana. Efter besvär har förvaltningsdomstolarna förklarat att de saknar laglig grund. Även om det skulle finnas en politisk vilja torde det inte vara helt enkelt att låta inrymma vårdnadsbidrag inom den kommunala kompetensen. Den andra möjligheten torde vara att införa ett generellt vårdnadsbidrag i den allmänna försäkringen antingen som en utbyggnad av föräldraförsäkringen eller som en utbyggnad av barnbidraget. Bådadera är naturligtvis en stor belastning för statsbudgeten. Samtidigt innebär de stora risker för att jämslälldhetsmålen prioriteras ned i kommunerna; ordet "kvinnofälla" har märkts i debatten. Det är därför inte alldeles utan skäl som socialministern har gjort antydningar om någon slags lagstadgad "rätt" till barnomsorg (samtidigt som finansministern talat om en större andel avgiftsfinansiering inom bl a barnomsorgen) som en "kompensation" inför starka krav på vårdnadsbidrag.

Att få en sådan politik att fungera ställer emellertid stora krav på social ingenjörskonst. Det är svårt att skapa "rätt" till individuellt bistånd inom de sociala programmen. Detta gäller i allmänhet, men särskilt när biståndet skall innefatta en "fysisk" komponent. Rätt till bistånd enligt 6§ SoL till äldre och handikappade i form av färdtjänst

eller hemhjälp kan vara ett exempel. Det finns också gott om sådana "skenrättigheter" inom omsorgslagens tillämpningsområde. Det är inte – som framgått av kapitel 9 – någon större garanti att "rättigheten" kan försvaras genom förvaltningsbesvär. Möjligheten att genom förvaltningsbesvär hävda en sådan blir lätt illusorisk även om det rör sig om ett "banalt" ekonomiskt bistånd. Om kommunerna dessutom får mer eller mindre fria händer att genom avgifter reglera efterfrågan och denna ytterligare minskas genom vårdnadsbidrag kan "rätt" till barnomsorg bli mycket mindre än vad som tidigare betraktats som "behov" av barnomsorg.

Den centrala styrningen av barnomsorgens innehåll var genom de detaljerade statsbidragsreglerna tämligen stark under 70-talet. Erfarenheterna var emellertid inte enbart positiva. Kommunerna tenderade att utforma verksamheten mera för att maximera statsbidragen än för barnens eller föräldrarnas bästa. Det skedde också en gradvis avreglering under perioden fram till 1988. Då avvecklades de innehållsliga bestämmelserna praktiskt taget helt och det enda som återstod var de som hade anknytning till vinstdrivande organisationsformer och till vårdnadsbidrag. Lustigt nog är det då när den effektivare centrala styrningen av barnomsorgens innehåll blivit en fiktion, som alternativ barnomsorg blivit blockskiljande; först när den praktiskt taget saknar all reell betydelse och blivit en symbolfråga ger den upphov till debatt.

När man försökt ersätta den mera hårdhanta styrningen genom statsbidragsvillkor med pedagogiska program i form av allmänna råd har dessa blivit skäligen urvattnade produkter. Möjligen kan man se det som ett tecken på att de arbetats fram i arbetsgrupper med olika intressenter representerade och att de därigenom blivit kompromissprodukter. Undantagen kan möjligen vara allmänna råd om familjedaghem och barn med särskilda behov. Dessa är också mera uttalat "expertråd" snarare än kompromisser mellan intressen.

Det förefaller också som om det finns en ganska väl etablerad professionell enighet om vad som konstituerar god barnomsorg. Man kan föreställa sig att denna har sitt ursprung i den forskning och utbildning som bedrivs vid förskolläraryrkesinstitutionerna och den ideologi, som är förhärskande där. Om man beaktar att det under perioden 1975–1990 utexaminerats ungefär 30 000 förskollärare och att många är verksamma som arbetsledare, blir naturligtvis en sådan enighet om

vad som är "vetenskap och beprövad erfarenhet" ytterst stabil och får stor motståndskraft mot "politisk" påverkan. (Man kan jämföra med förhållandena inom sjukvården.) Det finns heller knappast några tecken på medvetna försök från statsmakternas eller socialstyrelsens sida att påverka dessa frågor.

I det perspektivet blir frågan om alternativ barnomsorg närmast en fråga om ekonomisk organisation (Undantaget kan då möjligen vara den barnomsorg som förankrats i en stark ideologisk eller religiös grundinställning och vars pedagogik förlitar sig mera på annan personal än de traditionella förskollärarna.)

Ett särskilt problem har varit de kommunala familjedaghemmen. Den officiella doktrinen på central nivå har varit att den institutionaliserade barnomsorgen är den enda form som från pedagogisk synpunkt är helt tillfredsställande. Man har följaktligen i olika former t ex genom prioritering i statsbidragssammanhang försökt styra över den kommunala barnomsorgen till daghemmen. Trots detta representerar familjedaghemmen i nuläget ca 40 procent av alla platser i offentlig barnomsorg. Kommunerna har uppenbarligen här valt att gå sina egna vägar.

Skälen till detta är flera. Dels är det enklare och billigare att ha "deltidsbarnen" i familjedaghem än i barnstugor. Många föräldrar efterfrågar också barnomsorg på så kallad obekvämt arbetstid, vilket normalt sett också är enklare att hantera i mindre enheter. Dels finns det naturligtvis ett ekonomiskt skäl; även när kommunen inte fick statsbidrag till dagbarnvårdarens egna barn enligt Uppsalamodellen blev kommunens nettokostnader per barn i familjedaghem lägre än motsvarande i daghem.

Det finns emellertid uppenbara problem. För att nå den höga pedagogiska standard som beskrivs i "Kommunala familjedaghem" (SoS allmänna råd 1988:4) krävs att barndagvårdaren är en professionell eller åtminstone halvprofessionell yrkesmänniska. Detta kräver i sin tur en ekonomisk ersättning motsvarande heltidstjänst. Detta är också – från andra utgångspunkter – ett fackligt krav. För att komma upp till lön motsvarande heltidstjänst måste emellertid dagbarnvårdaren ta emot så många hel- och halvtidsbarn att möjligheterna att praktisera en fullödig pedagogik blir begränsad, liksom vårdarens möjligheter att utnyttja sådana pedagogiska stödresurser som erbjuds t ex genom de öppna förskolorna.

Det framstår som tämligen klart att man inte kan förklara varken utbyggnaden av barnomsorgen eller det trots allt väl samlade innehållet med den legala styrningen. Den formella politiken på barnomsorgsområdet har inte – mot förmodan – resulterat i kaos och anarki. Detta måste då rimligen förklaras av en stark värdegemenskap på det politiska området, både mellan olika partier och inom de olika partierna mellan central och lokal nivå. Till detta kan läggas en konform och stark professionell enighet.

Det finns emellertid tydliga signaler om att den politiska värdegemenskapen kommer att ersättas av – möjligen mest symboliska – konflikter mellan partierna centralt och mera konkreta prioriteringskonflikter mellan partiernas centrala och lokala nivåer. Då är den nuvarande lagstiftningen sannolikt ett klen skydd mot en hotande anarki och för formell och materiell rättssäkerhet.

12. *Vård och behandling av missbrukare*

Missbruk av beroendeframkallande medel är generellt sett en risk för den enskilde och ett problem för samhället i alla kulturer där någon drog förekommer allmänt. En minskning av förekomsten av drogen eller en försvårad tillgänglighet är sannolikt den mest effektiva metoden att komma tillrätta med problemen (Lindström). När det gäller narkotika har detta också varit det svenska samhällets primära reaktion. När det gäller alkohol som har djupare förankring i det svenska kulturmönstret har förbud betraktats som alltför radikalt, även om prispolitik och t ex lördagsstängda systembutiker har använts som instrument för att minska tillgängligheten. I stället har man försökt lösa eller åtminstone lindra problemen genom upplysning och vård/behandling, vilket inte försvårar för normalkonsumenten samtidigt som det ger ett intryck av social handlingskraft (Bruun m fl 1975).

Fram till 1982 reglerades den svenska missbrukarvården av nykterhetsvårdslagen (1954:579). Om man kan bestämma samhällets åtgärder för eller mot missbrukare på en skala från fördömande och tvång till erbjudande om frivillig behandling så var nykterhetsvårdslagen relativt auktoritär. Under 1960- och 70-talen var det emellertid inte självklart att dess långtgående tvångsmöjligheter verkligen utnyttjades av nykterhetsnämnderna.

Missbrukare i socialtjänstlagen

I den intensiva debatten under 70-talet som föregick socialtjänstlagstiftningen spelade ändå tvånget inom missbrukarvården en stor roll. En roll som möjligen fördunklade den mera övergripande frågan om

socialtjänstens skyldigheter och möjligheter att lösa allvarliga sociala problem (Bankel).

Två förhållanden kan också tänkas ha påverkat statsmakternas överväganden rörande missbruksfrågornas inordning i SoL. Det ena är framförallt den beteendevetenskapliga – pedagogiska och psykologiska – kunskapsutvecklingen rörande missbruksbehandling som ägde rum under 70-talet. Den andra är ökningen av både alkohol- och narkotikakonsumtionen och de därmed följande skadorna. Om alkohol kan man konstatera att skadorna ökar med en ganska stor eftersläpning i förhållande till konsumtionsökningen. Den kraftiga ökningen av totalkonsumtionen som ägde rum 1965–1975 slog igenom som skador mot mitten av 80-talet. Olika andra förhållanden gjorde också att missbrukarnas sociala situation generellt sett försämrades under 60- och 70-talen. Bland annat ledde ökade krav inom arbetslivet till att de missbrukare som i inte oväsentlig grad försörjt sig på tillfälliga och okvalificerade arbeten hänvisades till socialbidrag och förtidspension. Även på bostadsmarknaden skärptes villkoren, vilket ökade antalet hemlösa missbrukare hänvisade till inackorderingshem. Överdödligheten bland missbrukarna ökade. Tillsammans taget kan sådana faktorer ha medverkat till att lagstiftningsarbetet vad gäller missbrukare i SoL fick en annan inriktning än vad som ursprungligen avsetts.

Trots att just frågan om frivillighet och tvång i missbrukarvården spelade så stor roll i debatten om socialtjänsten under 70-talet så fick missbrukarna ingen egen plats varken i socialutredningens lagförslag eller i propositionen om socialtjänstlag. I propositionen (prop 1979/80:1) konstaterade departementschefen att missbrukarvården var ett stort och angeläget problem. Tvång inom socialtjänstens ram ansåg han emellertid uteslutet. Han framhöll att socialtjänsten även vad avser missbrukarna borde präglas av en ”erbjudande attityd”. Vård och behandling skulle ske – så långt möjligt – i frivilliga former. Tvång skulle få tillämpas endast för att rädda liv eller förhindra allvarlig kroppslig eller mental skada i situationer där den enskilde själv var ur stånd att inse sitt behov av hjälp. Den ursprungliga tanken var att denna ”tvångsvård” skulle ske inom ramen för en tänkt ”lag om psykiatrisk vård”.

Förslaget i propositionen innehöll heller inget särskilt utpekande av missbrukare som målgrupp för socialtjänsten (till skillnad från t ex

äldre, handikappade, barn och ungdom som fick en mera precis mål-angivelse). Departementschefen sade sig vara medveten om att missbrukarna kunde synas ha kommit i skymundan, men hänvisade till att det skulle strida mot socialtjänstlagens karaktär av ramlag att särskilt slå fast socialnämndernas ansvar för missbrukarvården. Socialutskottet (SoU 1979/80:44) fann emellertid att lagen borde kompletteras med bestämmelser om att socialnämnden borde arbeta för att förebygga alkohol- och narkotikamissbruk. Det infördes också i utskottsbehandlingen en visserligen vagt formulerad skyldighet för socialnämnderna att lämna den enskilde erforderlig hjälp och stöd.

Utskottet framhöll:

”Socialnämnden skall enligt propositionen om socialtjänsten (del A s 507) ha ett särskilt ansvar både för insatser i syfte att förebygga missbruk och för insatser åt den som till följd av ett missbruk har behov av särskilt stöd och hjälp. I likhet med motionärerna anser utskottet att detta ansvar bör slås fast genom att det i socialtjänstlagen tas in bestämmelser härom. En sådan komplettering av lagen kan inte anses bryta mot den systematik i lagstiftningen som fastslås. Det ligger också i linje med de allmänna riktlinjerna för reformen att de alkoholpolitiska målen redovisas som delmål för socialtjänsten. Preciseringar i detta avseende kan förväntas ge socialnämnden stöd i det angelägna arbetet att motverka alkohol- och narkotikamissbruk. För att klargöra socialnämndens ansvar bör lagen således kompletteras med bestämmelser om att socialnämnden skall arbeta för att förebygga och motverka alkohol- och narkotikamissbruk och även lämna den enskilde erforderlig hjälp och stöd i kampen mot missbruket.”

Resultatet blev SoL 11 §1 och 2 st som efter smärre senare ändringar fick lydelsen:

”Socialnämnden skall arbeta för att förebygga och motverka missbruk av alkohol och andra beroendeframkallande medel. Insatser för barn och ungdom bör därvid ägnas särskild uppmärksamhet.

Socialnämnden skall genom information till myndigheter, grupper och enskilda och genom uppsökande verksamhet sprida kunskap om skadeverkningar av missbruk och om de hjälpmöjligheter

som finns. Nämnden skall även stödja den enskilde missbrukaren och se till att han får den hjälp eller vård som behövs för att komma från missbruket.”

I propositionen föreslogs, som nämnts, att tvångsvården skulle hanteras inom ramen för en lag om psykiatrisk vård (LPV) och alltså inom sjukvården. Detta väckte också protester. Förslaget omarbetades av socialberedningen och i stället konstruerades lag (1980:1243) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) som trädde i kraft samtidigt med SoL. LVM sågs uttryckligen som ett subsidärt komplement till SoL och socialnämnden skulle vara huvudman för vården. Intagningsbesluten skulle däremot ligga på länsrätterna.

Kriterierna för tvångsintagning enligt LVM var ursprungligen tämligen snäva och inskränkta till fara för liv eller hälsa. På förslag av socialberedningen (SoU 1987:22) utvidgades dessa med ett socialt kriterium ”löper en uppenbar risk att förstöra sitt liv” (Prop 1987/88:147; SoU 25). Fortfarande skulle dock gälla att LVM skall vara ett komplement till SoL och att LVM inte skall tillämpas annat än när behoven av vård och behandling inte kan tillgodoses i frivilliga former inom ramen för SoL. Visserligen förutsattes LVM-intagningarna komma att öka men man var samtidigt angelägen om att betona och eventuellt aktivera den frivilliga vården inom SoL. Detta föranledde då en samtidig förstärkning av SoL 11§ med ett 3 st (1988:871):

”Socialnämnden skall aktivt sörja för att den enskilde missbrukaren får den hjälp och vård han behöver för att komma ifrån missbruket. Nämnden skall i samförstånd med den enskilde planera hjälpen och vården och noga bevaka att planen fullföljs.”

Uttrycket ”den hjälp och vård han behöver för att komma ifrån missbruket” kommer vi i fortsättningen kalla behandling.

Missbrukarna

Generellt sett är den epidemiologiska kunskapen om missbrukarna för så vitt vi kunnat finna förvånande knapphändig. I varje fall gäller

detta sådana faktakunskaper som direkt kan relateras till vård och behandlingsprogram.

SoL gör ingen skillnad mellan missbruk av olika slag. Man talar allmänt om beroendeframkallande medel. Endast alkohol nämns särskilt vilket får anses rimligt med hänsyn till att alkoholmissbrukarna är helt dominerande i vården. Andra stora grupper är missbrukare av narkotika och narkotikaklassade läkemedel. Mera marginella grupper är missbrukare av teknisk sprit och liknande, "sniffare" och missbrukare av icke narkotikaklassade dvs receptfria läkemedel. Det bör framhållas att blandmissbruk är vanligt i synnerhet bland "tunga" missbrukare.

Alkoholmissbrukarna dominerar alltså stort både i samhället och i vårdapparaten. Olika undersökningar uppskattar antalet alkoholmissbrukare i Sverige till ca 250 000, några undersökningar anger högre siffror. Flertalet av dessa observeras inte av samhällsapparaten som missbrukare. En mycket ungefärlig och möjligen delvis inaktuell bild av missbruket sådan den observeras av samhället ges i figur 12.1 på nästa uppslag. Det bör observeras att ett stort antal missbrukare huvudsakligen är aktuella inom den psykiatriska vården.

Jonas Åberg (1984) har liknat alkoholkonsumtionens fördelning på individer vid en "gnurgla" (se figur 12.2):

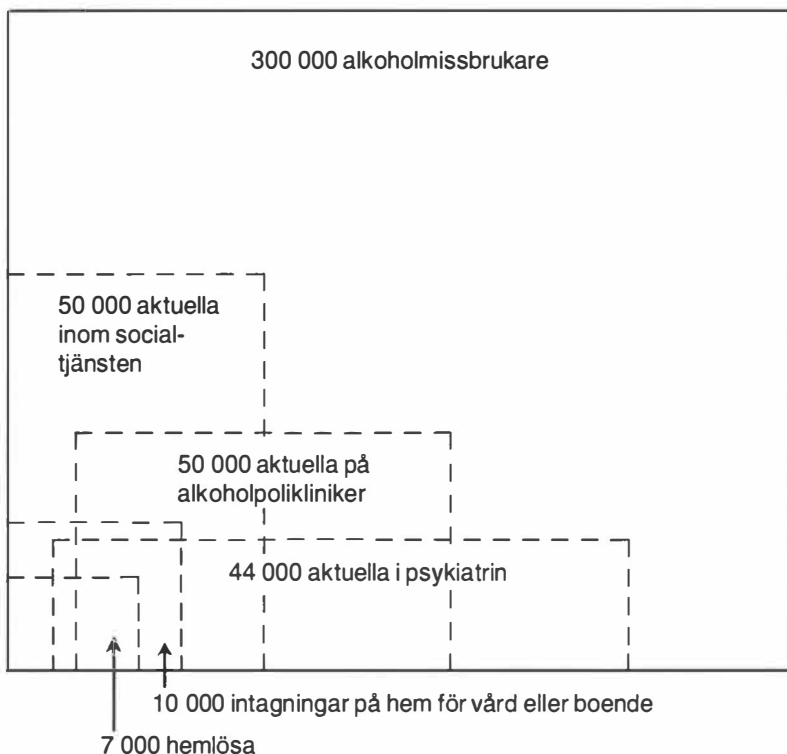
"För att få någon form av överblick över missbruksområdet kan vi, som ett tankeexperiment, föreställa oss att vi ordnar invånarna i Sverige efter hur mycket alkohol de använder. Vi tänker oss en lodrät axel med siffran noll nedtill för nykteristerna och siffror upp till hundra. Siffran hundra representerar den som inte gör mycket annat än dricker, den alltigenom "alkoholiserade". Vi får då en figur som är något i stil med fig . . . Ganska många använder lite sprit. Ju mer vi närmar oss de extrema alkoholmissbrukarna, desto färre blir de."

Figuren skall naturligtvis inte uppfattas som en exakt återgivning utan skall närmast ses som en idealiserad bild och ett stöd för minnet vid den fortsatta diskussionen.

Linjen tvärs över figuren markerar den konsumtions- eller missbruksnivå över vilken samhället ställer, eller åtminstone är teoretiskt berett att ställa, något slags behandlingsresurser till förfogande. En-

Figur 12.1 Alkoholmissbrukarna i kontakt med olika delar av vårdssystemet

År 1982

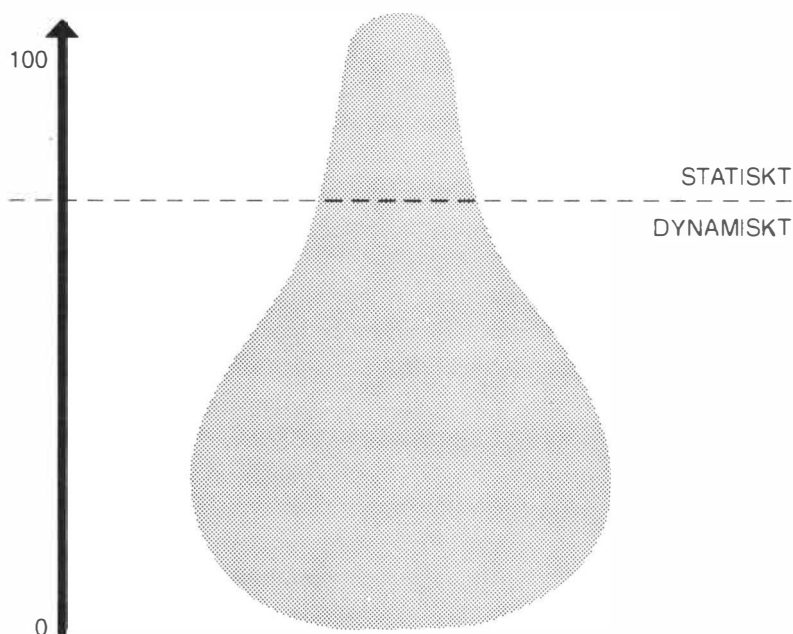


Källa: Löfgren och Nelson-Löfgren 1980

ligt Åberg finns ovanför denna linje de som har så allvarliga alkoholproblem att de motsvarar den gamla nykterhetsvårdslagens kriterier för samhällsingripande ("uppenbar skada för honom själv"). Av dessa är det emellertid högst 20 procent som nu kommer i kontakt med samhällets hjälp mot sitt missbruk. Trots SoL 11§ 2 st uppmaning till socialnämnderna att bedriva uppsökande verksamhet är det knappast sannolikt att man i någon kommun vet särskilt mycket om de övriga 80 procenten.

Totalt sett kan antalet tunga missbrukare uppskattas till mellan 50 000 och 100 000 personer. Men även denna grupp är heterogen vad

Figur 12.2 Alkoholkonsumtionens fördelning på individer



avser vårdbehov och behandlingsmöjligheter. I toppen på "gnurglan" är situationen statisk; dvs det är i stort sett samma individer som finns där år efter år. Tillflödet liksom avgången ur gruppen är liten. Den totala sociala utslagningen är betydande. I den nedre delen är missbruket mera "dynamiskt". Missbruket har inte samma karaktär av permanent tillstånd. I många fall självläker sjukdomen; ibland efter åtskilliga år. Tillflödet till gruppen är stort liksom avgången. Antalet personer kan kanske vara tämligen konstant men individerna skiftar. Det är i denna grupp som behandlingsåtgärderna är meningsfulla för att korta ner perioden av inkapacitet och för att förhindra eventuell ytterligare försämring.

Inte heller narkotikamissbrukets epidemiologi är särskilt väl känd. Utredningen om narkotikamissbrukets omfattning försökte sig 1979 på en kartläggning (DsS 1980:5). Med narkotikamissbruk avsågs då all icke-medicinsk användning av narkotiska preparat. Man gjorde därför också en undergrupp, "tungt missbruk". Med detta avsågs då

allt injektionsmissbruk och allt dagligt eller nästan dagligt bruk. Utredningen uppskattade då att det fanns mellan 10 000 och 14 000 tunga missbrukare i landet. Koncentrationen till storstadsområdena var påtaglig.

1984 gjorde Stockholms socialförvaltning en annan undersökning och nådde för Stockholm marginellt högre värden. Under 1990 gjorde socialstyrelsen ytterligare ett försök att uppskatta narkotikakonsumtionen. Man fann då en viss ökning jämfört med de tidigare undersökningarna men framförallt att missbruket spritts över landet och att storstadsområdena inte längre är lika dominerande.

Omfattningen av missbruket av narkotikaklassade läkemedel är praktiskt taget helt okänd. Behandlingen mot beroendet – om någon – får emellertid i stor utsträckning antas äga rum inom sjukvården.

”Hjälp och stöd”

De samhällsåtgärder för hjälp och stöd som erbjuds missbrukarna spänner över ett vitt spektrum såväl i metodologiskt som organisatoriskt avseende. Socialberedningen (SOU 1987:22) var inte helt tillfredsställd med varken det ena eller det andra. Insatserna är oplanerade, kortsiktiga och präglade av bristande kontinuitet. Samordningen mellan socialtjänsten och sjukvården, kriminalvården, försäkringskassan och arbetsförmedlingen är dålig. Tunga insatser i slutenvård får dålig uppföljning i eftervård etc.

Socialberedningens omdömen gäller emellertid situationen innan de åtgärder den själv föreslog trätt i kraft och eventuellt fått avsedd effekt. Den skärpning av SoL 11§ som trädde i kraft 1989.01.01 innebär en markering av socialnämndens ansvar, inte bara av behandlingen som sådan, utan också av uppföljningen. Detta kan emellertid inte förväntas ge omedelbara resultat. Detsamma torde gälla de ”teknologiska” behandlingsinnovationer som beredningen refererar till och stöder. Med dessa reservationer utgår vi i den fortsatta framställningen i detta avsnitt från socialberedningens verklighetsbeskrivning som den senaste någorlunda heltäckande och illusionsfria analysen.

En stor del av socialtjänstens arbete med missbrukare förutsätts ske inom ramen för individ- och familjeomsorgen i den reguljära soci-

altjänstorganisationen. För detta talar bl a att ca 50 procent av de tunga missbrukarna får sin huvudsakliga försörjning genom socialbidrag. Hururvida detta innebär så mycket mer än just ekonomiskt bistånd är emellertid tveksamt.

Kontaktfrekvensen mellan socialarbetarna och missbrukaren (sedan socialbidraget väl fastställts) är låg. 60 procent av missbrukarna har kontakt högst ett par gånger om året. Bland de som kommer ofta återfinns framförallt de vars ekonomiska medel handhas av socialförvaltningen (Puide 1985). Socialberedningen konstaterar:

”Det förefaller uppenbart att de sporadiska kontakterna inte kan bli särskilt betydelsefulla för klienterna. Den tid socialarbetarna har på sig att påverka klienten är minimal. Det är naturligtvis delvis, men inte bara, en resursfråga. Till en del framstår de glesa och oregelbundna kontakterna som ett förhållningssätt inom socialtjänsten motiverat av att inte ge mer hjälp än nödvändigt och att inte i onödan binda upp missbrukaren till sig.”

Socialberedningen refererar till Marklund som skriver att man kan:

”karaktärisera arbetet som defensivt. Socialarbetaren sitter på sitt rum och saker händer utan att hon påverkar det. Det är inte socialarbetaren som söker upp klienten. Det är inte socialarbetaren som avgör vilka klienter hon vill koncentrera sig på. Hon kan värja sig och hon kan välja mellan dem, som kommer men varje människa som kommer har rätt till hjälp och det förekommer få aktiva försök att hjälpa dem som inte kommer.”

Socialberedningen drar slutsatsen att denna defensiva hållning har att göra med hur socialtjänstlagens intentioner kommit att uppfattas (trots att man i förarbetena betonar såväl ”strukturella” som ”generella” förebyggande insatser.) Bakom socialtjänstreformen låg bl a idéerna om att det var angeläget för socialtjänsten att komma bort från myndighetsrollen och i högre grad bli serviceinriktad med en starkare ställning för klienterna. ”När det gäller vården av de tunga missbrukarna förefaller serviceideologin snarast ha förstärkt insatsernas defensiva och passiva karaktär.” Om detta är hela förklaringen är naturligtvis beredningens förslag om en betoning av socialnäm-

dens ansvar för aktiva åtgärder i SoL 11§ en relevant åtgärd. Det förefaller emellertid troligt att man måste leta efter mycket djupare ligande orsakssamband.

Även om det kan vara en hårdtagning förefaller det troligt att individ- och familjeomsorgens aktiva insatser för missbrukarnas rehabilitering i varje fall med nuvarande organisation måste bli begränsade. Kanske blir den viktigaste åtgärden förmedlingen av behandlingsinsatser i hem för vård eller boende.

Alkoholpoliklinikerna är en resurs i missbrukarbehandlingen med en något starkare betoning av fast metodik än vad individ- och familjeomsorgen kunnat ställa upp med. Från början vände sig klinikerna till de mest utslagna missbrukarna med bl a medicinsk behandling. Flertalet kliniker är emellertid numera inriktade på socialkurativa och psykoterapeutiska insatser. De vänder sig då mera till patienter i ett tidigt skede av missbruk, som fortfarande är någorlunda socialt etablerade. Fortfarande finns dock åtskilliga kliniker med medicinsk inriktning som vänder sig till de socialt utslagna. Totalt finns ca 160 kliniker som tillsammans hanterar uppskattningsvis 50 000 patienter. I ett drygt sextiotial kommuner finns speciella öppenvårdsenheter för narkotikamissbrukare.

Behandlingshemmen – ”hem för vård eller boende” – är den tunga resursen i socialtjänstens insatser för missbrukare. För närvarande finns drygt 250 sådana hem med tillsammans ca 7 800 platser. 1 200 av platserna är ravsedda för vård enligt LVM. Av det totala antalet platser är enligt socialberedningen ca 1 500 på före detta inackorderingshem, dvs de har inga eller knappa resurser för rehabilitering. Antalet platser har ökat kraftigt under 80-talet. Särskilt gäller detta platser i enskild regi (se nedan).

Familjehem för missbrukare har förekommit under många år. Numera finns sådan vård framförallt i Stockholm och Göteborg. Familjevården svarar emellertid för endast en marginell del av den totala vården av alkoholmissbrukare.

En ganska stor del av missbrukarvården sker inom sjukvården och framförallt psykiatrin. Med minskande antal platser, strängare intagningskriterier och kortare vårdtider inom psykiatrin är det emellertid sannolikt att sjukvårdens roll i missbrukarvården minskar i betydelse.

Till detta skall eventuellt också räknas det omfattande arbete med rehabilitering av missbrukare som bedrivs av frivilliga organisationer

som Länkarna, Anonyma Alkoholister men också frälsningsarmén, religiösa organisationer etc. Det finns också anledning att nämna det arbete som bedrivs i form av s k kamratstöd på arbetsplatserna och som organiseras av fackklubbar eventuellt under medverkan av Al-naråden, företagshälsovården etc.

Systemskifte

Ett dominerande och karaktäristiskt problem inom missbrukarvården är bristen på kunskap både om missbrukets orsaker och epidemiologi och om behandlingsmetoder och -resultat (Lindström 1986). Förklaringsmodellerna om missbrukets orsaker varierar mellan nästan helt medicinskt-fysiologiska till de mest utrerat psykologiska och sociala. Följaktligen varierar de terapeutiska och rehabiliterande metoderna på samma sätt: långvarig antabusbehandling, antidepressiv och lugnande medicinering etc till mer eller mindre långvarig psykoterapi. Vissa terapimodeller arbetar med närmast existentiell analys och påverkan t ex den s k Minnesotamodellen. Denna osäkerhet – både politiskt och professionellt – om behandlingsmetoderna och deras resultat utgör en betydelsefull bakgrund till den privatisering och differentiering som äger rum.

I en skrift från Kommunförbundet ("Kostnader mot resultat" 1991) framhåller man att valet av behandlingsform ofta sker slentrianmässigt och med föga systematik. Behandlingshem och institutioner i öppen vård väljer många gånger sin arbetsmetod utifrån sin egen teori eller kompetens oberoende av klienternas behov. Socialarbetarna som fattar de formella besluten om behandlingsinsatsen, känner sig ofta osäkra på vad de skall välja. Det kan ha sin grund i bristande kunskaper, men leder ofta till att det är klienten själv som på grundval av tidigare erfarenheter av vården eller hörsägen avgör insatsen. (Detta handlar delvis om SoL:s betoning av medbestämmande etc och har behandlats av RegR i olika sammanhang; se nedan.)

Behandlingshemmen dvs hem för vård eller boende med behandlingsinriktning, utgör som nämnts den tunga resursen i socialtjänstens försök att rehabilitera missbrukare. Antalet platser på sådana hem har ökat kraftigt under 1980-talet. När SoL trädde i kraft 1982 fanns

ca 5 600 platser varav ca 1 600 var avsedda för vård enligt LVM. Fram till 1990 hade platsantalet vuxit till ca 7 800 varav ca 1 200 avsedda för LVM-vård. Men inom denna utveckling döljer sig också andra förändringar. Den offentligt drivna vården minskade från ca 4 900 platser 1982 till ca 3 600 platser 1990. Samtidigt ökade den delen av vård och behandling som drivs i enskild regi från 700 platser till 4 200. På kort tid har rehabiliteringen av missbrukare kommit att domineras av enskilda eller i stiftelseform drivna behandlingshem. Denna utveckling som närmast kan ses som ett systemskifte har inte varit avsiktlig eller planerad. I socialtjänstpropositionen (1979/80:1) uttalade departementschefen:

”Jag är angelägen att framhålla att det är ett offentligt ansvar att socialtjänsten i tillräcklig omfattning har tillgång till nödvändiga institutionella resurser. Detta ansvar kan det allmänna inte frånhända sig genom att anlita institutionsvård som drivs i annan regi. Samtidigt bör det dock framhållas att de enskilda institutionerna även i framtiden kommer att kunna vara ett komplement till offentliga institutionsresurser. Enskilda initiativ och satsningar bör få spela en betydelsefull roll för metodutveckling t ex i samband med startande av nya institutioner och försöksverksamheter. Det finns många exempel på banbrytande insatser som har gjorts på detta sätt. Jag anser emellertid att institutioner som skall tillgodose vårdbehov som faller inom socialtjänstens ansvarsområde inte bör få inrättas utan offentlig kontroll. En förutsättning bör vara att de kan infogas i den allmänna institutionsplaneringen och att det finns garantier för att driften kan fortsätta sedan de en gång inrättats. Vill enskild eller sammanslutning inrätta institution, bör därför tillstånd sökas hos länsstyrelsen, som bör inhämta de kommunala huvudmännens mening. Institutionen skall därefter stå under tillsyn av socialnämnden i den kommun där institutionen är belägen.”

Medan departementschefen talar om att den enskilda vården bör utgöra ett komplement talar socialberedningen (SOU 1987:22) om att den offentliga vården bör utgöra en betydande del. ”Frågan är hur mycket större den enskilda vården är i ett system där den offentliga utgör en betydande del jämfört med ett där den enskilda vården utgör ett komplement” undrar socialstyrelsen (”Privat och offentligt i vår-

den”; 1991). I anslutning till departementschefens ovan citerade uttalande bör noteras att länsstyrelsenstillstånd krävs för inrättandet av enskilda hem för vård eller boende samt att det står under socialnämndens tillsyn (SoL 69§). Hade man – staten eller kommunerna – velat stoppa utbyggnaden av enskilda behandlingshem eller på ett mera aktivt sätt inordna dem i den allmänna institutionsplaneringen, så hade alltså inte de legala möjligheterna saknats.

Under utvecklingen mot en ökad andel behandlingshem i enskild regi ligger också en förändring av behandlingsmetoder och målgrupper. Nedläggningen av offentligt drivna vårdplatser innebär samtidigt en minskning av de insatser som kan erbjudas de sämst ställda och socialt utslagna missbrukarna. Utvecklingen av antalet platser i enskild regi innebär också en förnyelse av behandlingsmetoderna med ökade inslag av intensiv och beteendevetenskapligt inriktad terapi. Detta gäller kanske i synnerhet de många behandlingshem som arbetar efter den s k Minnesotamodellen men även andra. Sådana behandlingsmetoder vänder sig till socialt relativt väletablerade och behandlingsmotiverade personer vars missbruk tidigare i stor utsträckning varit dolt och för vilka det tidigare egentligen inte funnits några adekvata behandlingsmetoder.

Privatiseringen av missbrukarvården är alltså delvis en följd av en utveckling av behandlingsmetoderna som pågått under relativt lång tid men först nu fått genomslag. Privatiseringen i sig har därmed möjliggjort en förnyelse. Det står emellertid också klart att de enskilda hemmen med korta och intensiva behandlingsperioder huvudsakligen vänder sig till ett klientel där prognosen är relativt god. Den relativa avvecklingen av offentligt drivna hem med långa vårdtider innebär en samtidig minskning av de resurser som står till förfogande för de sämst ställda, socialt utslagna kronikerna med dålig prognos. I dessa avseenden illustrerar privatiseringen av missbrukarvården väl både de poänger som brukar hävdas av privatiseringsanhängare och de farhågor som brukar understrykas av privatiseringarnas motståndare.

Bistånd och behandling

Ekonomiskt bistånd till behandlingskostnaderna spelar – utanför tvångsvården – en helt avgörande roll för den vårdbehövande. Men arbetsgivarnas villighet att stå för kostnaderna har dock ökat i takt med privatiseringen och introduktionen av Minnesotamodellen och liknande. Inom ramen för sitt rehabiliteringsansvar kan även försäkringskassan ibland stå för kostnaderna för behandlingen. Befogenhetsfördelningen när det gäller detta bistånd får betydelse för utvecklingen av olika behandlingsformer, företagsformer osv.

Under de första åren efter socialtjänstlagens tillkomst fanns en tydlig motsättning mellan kommunernas intresse av att själva utforma vården med hänsyn till kommunens resurser, kostnaderna för vården m m och de sökandens rätt till självbestämmande och valfrihet.

Socialstyrelsen skrev t ex i sina Allmänna råd 1981:1, bl a:

”Socialtjänstens princip är ju att den enskilde lämnas valfrihet i fråga om formen för bistånd. Det kan emellertid inte vara rimligt att den enskildes valfrihet är oinskränkt.”

”Till en början gäller att kommunens resurser sätter en naturlig gräns för vad kommunen kan ställa upp med . . .”

”Det förekommer till och från att enskilda begär att få ekonomiskt bistånd för att genomgå någon form av vård eller behandling i privat regi trots att kommunen har egna resurser att erbjuda. Det är i sådana lägen inte utan vidare klart vilken rätt den enskilde har att få bistånd. Skall bistånd utgå i form av pengar eller behandling? Det är rimligt att räkna med att villkoren för bistånd inte får vara alltför restriktiva. Å andra sidan måste man också bedöma vad som är den lämpligaste formen för vård och behandling av den enskilde. Även kostnadsaspekten måste in i bilden. Den vård eller behandling till vilken man begär socialbidrag kan inte väsentligt få överstiga vad vård eller behandling skulle kosta kommunen på annat sätt. Om så är fallet är den enskildes valmöjlighet begränsad.”

Socialstyrelsens ovan citerade ståndpunkt åberopades ofta av kommunerna medan klienterna hävdade sin rätt enligt de allmänna målen för socialtjänstens verksamhet samt direktiven i SoL 9 §. Departementschefens uttalande i specialmotiveringen kom så småningom

också fram i förvaltningsdomstolarnas tillämpning. Under de två eller tre första åren tog således förvaltningsdomstolarna tämligen regelmässigt ställning för kommunernas rätt att bestämma om behandlingens utformning och val av behandlingshem även när klienten hade en egen bestämd uppfattning. En avgörande dom som i lagstiftarens anda betonar den enskildes egen valmöjlighet kom först 1984, då RegR genom att vägra prövningstillstånd fastställde KammR:s dom. Socialnämnden i A kommun beslutade 1983 att avslå en av NN gjord framställning om bistånd. Framställningen avsåg bistånd i form av tre månaders vård på X-hemmet. I besvär yrkade NN att länsrätten skulle upphäva socialnämndens beslut och återförvisa ärendet för ny handläggning. Länsrätten anförde:

”NN kom till Sverige från Finland för cirka fem år sedan. Hon är tvåspråkig. Hon har sedan många år tillbaka alkoholproblem. Den första kontakten med socialnämnden i A kommun hade hon i december 1982. Samma månad beviljades hon bistånd i form av vistelse på ett behandlingshem för missbrukare. Hon kom dock inte tillrätta med sina alkoholproblem. I september 1983 ansökte NN om bistånd till tre månaders vistelse på X-hemmet i B. X-hemmet är ett av Lewi Petrus stiftelse drivet behandlingshem för missbrukare. NN, som är troende, ansåg att X-hemmet med sin kristna grundsyn skulle passa henne bra. Socialnämnden i A kommun avlog den 7 oktober 1983 hennes ansökan och erbjöd henne i stället en plats på Y-gården vilket är ett behandlingshem för missbrukare inom C kommun. Socialnämnden motiverade sitt avslagsbeslut bland annat med att NN tidigare beviljats vård på behandlingshem med kristen grundsyn som misslyckats, att NN har kontakt med kurator på regionsjukhusets psykiatriska avdelning i C och att Y-gården har en avdelning för finsktalande. I målet får anses utrett att NN på grund av sina alkoholproblem har rätt till bistånd i form av vistelse på behandlingshem för missbrukare. Enligt 34§ socialtjänstlagen skall inte stöd- och hjälpinsatser av behandlingskaraktär medföra kostnadsansvar för den enskilde vårdtagaren. Kostnaden för sådan vistelse på behandlingshem som NN har rätt till skall således inte medföra något betalningsansvar för henne. Enligt 9§ socialtjänstlagen skall socialnämndens insatser för den enskilde utformas och genomföras tillsammans med honom. I specialmotiveringen till 9§ so-

cialtjänstlagen (prop 1979/80:1 s 528) framhåller departementschefen att paragrafen har grundläggande betydelse för socialtjänstens arbete och att socialtjänsten inte får vidta insatser "över huvud" på klienten. Det är sålunda av stor vikt vad biståndstagaren har för uppfattning om hur biståndet skall utformas. Det förhållandet att NN på grund av sin kristna grundsyn önskar erhålla vård på X-hemmet istället för på Y-gårdens skall därför tillmötas stor vikt. Behandlingshemmen får i och för sig anses likvärdiga och socialnämnden har ej ens påstått att det skulle vara orimligt med hänsyn till kommunens resurser att låta NN få vård på det behandlingshem hon själv föredrar. Vid sådant förhållande skall besvären bifallas."

Länsrätten biföll besvären på så sätt "att socialnämnden åläggs att betala NN:s kostnader för vård under en tid av tre månader på X-hemmet". Socialnämnden besvarade sig till KammR och yrkade, att LR:s dom skulle undanröjas. Nämnden anförde, att NN:s hjälpbehov kunde tillgodoses genom vård i Y-gården. Kammarrätten ändrade emellertid inte länsrättens dom. (Dom 84-03-26 KammR i Jönköping Mål 1389-1984.) Kommunen besvarade sig till RegR, som inte beviljade prövningstillstånd.

I detta fall kan vården anses ha utformats i samarbete med klienten och socialnämnden, även om nämnden motsatte sig valet av behandlingshemmet. Sökanden hade före inledandet av vården ansökt om bidrag till vårdkostnad och hon hade haft kontakt med socialnämnden över ett års tid, vilket kan ha lett till att frågan om ansvarig nämnd aldrig behövde diskuteras. Detta är emellertid fallet i den följande refererade domen.

Socialnämnden i L-kommun avslog genom beslut i augusti 1983 NN:s ansökan om bistånd i form av vård på T-hemmet i J. I besvär vidhöll NN sitt yrkande. Till stöd härför framhöll han bl a att hans alkoholproblem bäst bemästras i den religiösa miljön på T-hemmet. Då han inte kunde anpassa sig till påbörjad vård vid B-gården i K begav han sig till L-kommunen för att uppsöka en bekant. Eftersom kontakten med K därmed upphört ansåg han att L-kommun med hänsyn till hans akuta vårdbehov under vistelsen där var skyldig att ombesörja yrkad vård. Han motsatte sig att vården återupptogs i K.

Länsstyrelsens sociala funktion har i yttrande avstyrkt bifall till besvären och bl a anförts att sociala vårdbehov under vistelsen i L kunnat

tillgodoses om han återvänt till K. Länsrätten resonerade enligt följande:

”Till följd av långvariga alkoholproblem påbörjade NN genom K kommuns försorg den 20 maj 1983 en vistelse på B-gården i K. Vårdtiden var planerad till sex månader men avbröts redan den 15 juli eftersom NN återföll i missbruk. Strax efter utskrivningen begav han sig till L för att enligt egen utsago besöka en bekant. Den 18 juli 1983 tog han kontakt med socialnämnden där och begärde att få bli placerad på vårdhem eftersom han hade akuta alkoholproblem. Enligt uppgift som inhämtats av länsstyrelsen kontaktade socialnämnden vid detta tillfälle sin motsvarighet i K som uppgav sig vara positiv till att på nytt ta upp ärendet under förutsättning att NN återvände dit. NN vägrade emellertid och beviljades då bistånd till uppehälle under den tid han vistades i L kommun.

Enligt socialstyrelsens uppfattning inträder eller uppkommer behov av bistånd som en följd av den totala sociala situationen vid aktuell tidpunkt för biståndet. Formen och omfattningen av det bistånd kommunen är skyldig att utge är också beroende av hur lång tid den hjälpsökande vistas i kommunen. Det är alltså det konkreta biståndsbehovet under den tid vistelsen varar som kommunen är skyldig att tillgodose, med utgångspunkt från vad som 6§ socialtjänstlagen stadgas om att den enskilde genom biståndet skall tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

Länsrätten gör följande bedömning. När NN anlände till L hade han, efter endast knappt 2 månaders vistelse på B-gården, avbrutit en vårdperiod som var tänkt att löpa under sex månader. Orsaken här till var att han på nytt börjat missbruka alkohol. Missbruket synes ha pågått vid ankomsten till L och fortsatt under vistelsen där. I samband med NN:s ansökan om placering på vårdhem lät K kommun efter förfrågan meddela att kommunen var beredd att pröva frågan om vård på nytt om NN återvände till K. Länsrätten finner skäligt anta att NN om han accepterar erbjudandet hade kunnat beredas fortsatt vård av K kommun. De skäl som NN angett till stöd för sin vägran att återvända är mot denna bakgrund och då förflyttningen till L synes omotiverad inte godtagbara. Det beviljade biståndet till uppehälle måste därför anses tillräckligt för att tillförsäkra honom en skälig levnadsnivå under vistelsen i L.”

Länsrätten lämnade besvären utan bifall. NN besvärade sig till KammR och vidhöll sitt yrkande och anförde bl a:

”Socialnämnden i K kommun var inte beredd att medverka till någon annan form av vård som motsvarade hans behov. Länsrättens domskäl är därför felaktiga. Under medverkan av bl a Pingstkyrkan i L fick han den 19 augusti 1983 en vårdplats på T-hemmet i J. Han blev kvar i denna vård tills han den 15 november 1983 flyttade till en egen lägenhet. Han inser nu att vården på T-hemmet var den som passade honom bäst. Det bistånd han fick av L kommun var inte adekvat och fyllde inte det behov som han hade vid ansökningstillfället.”

Socialstyrelsen anförde, i ett yttrande att L som vistelsekommun borde ha beslutat om det bistånd NN behövde för att komma till rätta med sina missbruksproblem. Kammarrättens domskäl:

”I 3§ socialtjänstlagen sägs att kommun har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver.

NN vistades vid tidpunkten för ansökningen i L kommun och han hade inte kvar någon bostad i K. Han kan därför inte sägas ha haft någon annan hemvist än L. Det åligger därför socialnämnden i L kommun att ge NN det bistånd han behöver.

Med hänsyn till NN:s missbruksproblem och hans motivation att bli kvitt detta kan det av socialnämnden i L kommun beviljade biståndet till uppehälle inte anses vara en tillräcklig form av bistånd till NN. Vistelsen på T-hemmet synes ha gagnat NN:s rehabilitering. Det har i målet inte kommit fram något som tyder på att kostnaderna för vårdplatsen på T-hemmet skulle vara högre än för annan motsvarande vårdplats. Socialnämnden har inte heller presenterat någon egen alternativ vårdform. Kammarrätten finner med hänsyn till det ovan sagda att NN skall ha rätt att av L kommun få bistånd för den del av vårdkostnaderna på T-hemmet som han inte har kunna betala med sin pension.” (Dom 84-03-23 KammR i Göteborg Mål 9709-1983)

Domen överklagades och prövningstillstånd meddelades. I besvären

yrkade socialnämnden, att kammarrättens dom skulle upphävas. RegR beslutade:

”Med stöd av 6§ socialtjänstlagen har NN beretts vård på behandlingshemmet B-gården i K genom K kommuns försorg. Vistelsen på hemmet avbröts den 15 juli 1983. NN:s behov av vård har emellertid kvarstått. Då NN, så vitt framgår av utredningen, saknar tillräckliga medel med vilka lämplig vård bekostas, åligger det enligt nämnda lagrum vederbörande socialnämnd att tillhandahålla NN det erforderliga biståndet, om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt.

Enligt 2 och 3§§ socialtjänstlagen svarar varje kommun för socialtjänsten i sitt område och kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. När NN den 18 juli 1983 under sin vistelse i L framställer anspråk på bistånd hos socialnämnden där, är det denna kommun som har att lämna NN behövligt bistånd. Vad socialnämnden anfört om att NN:s behov av vård kunnat tillgodoses genom kommunens försorg, om han samtyckte till att bege sig till K, kan inte befria nämnden från skyldighet att tillgodose hans biståndsbehov så länge han vistas i L.

Under angivna förhållanden har det ålegat kommunen att tillhandahålla NN det i målet aktuella biståndet, för vistelse på behandlingshem enligt 6§ socialtjänstlagen.

Regeringsrätten bifaller inte besvären.” (RegR:s dom 84-12-28, mål 2107-1984)

I denna dom fastslogs sålunda inte enbart sökandens rätt till den behandlingsform, som han själv önskade och fann mest lämplig, utan också, att L-kommunen som vistelsekommun var ansvarig för vården. Vistelsekommunens ansvar gällde trots att vårdbehovet hade uppkommit tidigare. För att få sitt behov tillgodosett kunde man inte begära att han skulle återvända till sin tidigare ”hemkommun”.

Även om RegR:s domskäl i det ovan citerade rättsfallet var knapphändiga, slogs den enskildes självbestämmanderätt fast helt klart. Den tvekan som rått fram till dess har ett samband med motsägende uttalanden i förarbetena som kan illustreras med följande citat:

”Som framgår av de allmänna övervägandena har bestämmelsen

att nämndens insatser för den enskilde skall utformas och genomföras tillsammans med honom grundläggande betydelse för socialtjänstens arbete. Bestämmelsen riktar sig i första hand till socialarbetarna. Den anger klart och tydligt att socialtjänsten inte får vidta insatser "över huvud" på klienten" (prop. 1979/80:1, s 528).

"Valet av åtgärder kommer därvid att bero på förhållandena i det enskilda fallet. Rätten till stöd och hjälp från nämnden kan emellertid inte avse andra insatser än sådana som bedöms kunna tillgodose den enskildes behov på ett lämpligt sätt. Av socialtjänstens allmänna bestämmelser följer att insatserna skall utformas i samförstånd med den enskilde hjälpbehövande. Den enskilde har dock givetvis inte någon ovillkorlig rätt att erhålla en viss bestämd insats. Vid valet av åtgärd måste således hänsyn tas till vilka alternativa resurser som finns att tillgå inom kommunen." (Prop. 1979/80, s 185)

Att en missbrukares eget önskemål skall ha en avgörande betydelse framgår också av RegR:s dom 1985 (mål 5165-1984). Målet gällde en missbrukare, som tidigare hade provat olika typer av vård- och behandlingsalternativ utan bestående resultat. Han hade också varit föremål för tvångsvård enl. LVM. Socialnämnden avlog hans ansökan om ekonomiskt bistånd till vårdkostnad på ett privat behandlingshem med bl a motiveringen att vården kunde tillgodoses på ett bättre sätt genom kommunens egna behandlingshem.

NN besvarade sig och yrkade, att den begärda formen av bistånd skulle beviljas. Länsrätten lämnade emellertid besvären utan bifall. Man anförde bl a:

"Av utredningen i målet framgår bl a att NN under flera år missbrukat narkotika. Länsrätten beslutade om omhändertagande enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall genom beslut den 16 november 1983. NN placerades på A för att sedan överflyttas till B behandlingshem. Efter avslutad behandling har NN ansökt om ekonomiskt bidrag till vistelse på V-stiftelsens behandlingshem för att detta hem synes kunna erbjuda honom den behandling som han anser bäst kunna tillgodose hans behov och önskemål. – Länsrätten gör följande bedömning. – Enligt 11§ socialtjänstlagen skall socialnämnden stödja missbrukare och se till att vederbörande får den hjälp och vård som behövs för att komma ifrån sitt missbruk. Vid

val av form för insatser enligt socialtjänstlagen måste kommunen ha viss frihet att utforma hjälpen med beaktande av vad som är rimligt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet och kommunens resurser. NN har av kommunen erbjudits vistelse på inackorderingshemmet V-gård. I målet har inte framkommit omständigheter som visar att hans behov av vård därigenom inte tillgodosetts i enlighet med vad ovan anförts. Skäl att bifalla hans ansökan om bistånd till vårdkostnad på V-stiftelsens behandlingshem föreligger därför inte.”

Länsrätten lämnade besvären utan bifall och NN besvarade sig till KammR. Han vidhöll sin begäran och anförde bl a att han behövde bistånd för att komma ifrån sitt narkotikamissbruk. Han hade provat olika vård- och behandlingshem utan resultat och borde därför få behandling hos V-stiftelsen. Han ville inte komma till Y-gård därför att behandlingen skedde inom ett kollektiv, där man utgick ifrån att missbruket hade sin grund i svåra uppväxtförhållanden. Detta gällde inte i hans fall. Behandlingen hos V-stiftelsen tog mer hänsyn till elevernas individuella behov. En missbrukares egen motivation för behandlingen hade avgörande betydelse för resultatet. Nämndens insatser måste utformas och genomföras tillsammans med honom. Socialtjänsten fick inte vidta insatser ”över huvud” på den enskilde.

KammR i Stockholm, som för ovanlighetens skull höll muntlig förhandling, yttrade:

”Socialtjänsten skall i varje särskilt fall vidta vad som behövs för att tillgodose den enskildes behov av bistånd. Valet av åtgärder kommer därvid att bero på förhållandena i det enskilda fallet. Av socialtjänstlagens allmänna bestämmelser följer väl att insatserna skall utformas i samförstånd med den enskilde. Denna har dock inte någon ovillkorlig rätt att erhålla en viss bestämd insats (prop 1979/80:1 s 185). Vid valet av åtgärd måste hänsyn tas till vilka alternativa resurser som finns att tillgå inom kommunen. – Vad NN anført i målet ger inte stöd för påståendet att det bistånd i form av behandling på Y som nämnden erbjudit honom inte skulle motsvara vad han enligt 6§ socialtjänstlagen har rätt till. – Nämnden kan därför ej anses vara skyldig att utge det ytterligare bistånd som vård hos V-stiftelsen skulle innebära.”

NN fullföljde sin talan hos RegR och prövningstillstånd meddelades. RegR inhämtade ett yttrande från socialstyrelsen, som anförde bl a följande:

”Vad gäller valet av åtgärder delar socialstyrelsen kammarrättens uppfattning att detta måste bero på förhållanden i det enskilda fallet. Den enskildes vårdbehov och förhållanden i övrigt måste därvid ställas i relation till de vårdalternativ som föreligger. V-stiftelsen och Y-kollektivet har olika behandlingsprofiler. V-stiftelsen betonar vikten av arbetsträning och bearbetning av klientens livsmönster enligt beteendeterapeutiska principer. Y-kollektivet däremot lägger mer vikt vid behandling av djupare liggande psykiska problem. Dessa båda behandlingsinriktningar bygger på olika teoretiska förklaringsmodeller om hur missbruk uppkommer och utvecklas. De olika metoderna tillämpas inom missbrukarvården såväl i Sverige som utomlands. Varken generellt eller i detta fall finns enligt socialstyrelsens mening något som talar för att det ena behandlingsalternativet vore att föredra framför det andra. – Ett väl utarbetat behandlingsprogram är emellertid inte en tillräcklig förutsättning för ett framgångsrikt behandlingsarbete. Såväl inom den frivilliga som inom tvångsvården krävs dessutom att klienten är eller blir motiverad att ta emot den erbjudna vården. Ett aktivt motivationsarbete är därför ett nödvändigt inslag i all tvångsvård och en förutsättning för att frivillig behandling skall komma till stånd. NN har vid tidigare vårdtillfällen undandragit sig den vård som anordnades med stöd av lagen om vård av missbrukare i vissa fall. Motivationsarbetet har uppenbarligen inte fungerat vid dessa tillfällen. Man bör av detta kunna dra slutsatsen att det inte är möjligt att bereda NN behövlig vård i frivilliga former utan att beakta hans egna önskemål om hur vården skall anordnas” . . . ”Under de förhållanden som föreligger är det socialstyrelsens uppfattning att NN är berättigad till bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen för att möjliggöra den vård vid V-stiftelsen som han begärt.”

Socialstyrelsen hänvisade vidare till Allmänna råd 1985:1, i vilka framhålls bl a att vid bedömning av rätt till socialbidrag till kostnaderna för vård och behandling i hög grad bör beaktas den enskildes egen inställning till val av vårdform även om likvärdig vård kan beredas i

kommunal eller landstingskommunal regi. Socialstyrelsen påpekade också, att socialnämndens insatser för den enskilde skall utformas och genomföras tillsammans med honom med respekt för hans självbestämmande och integritet, och att den enskildes egen inställning har en "direkt avgörande betydelse för hur biståndet skall utformas".

RegR anförde i sina domskäl bl a :

"Han är övertygad om att den individuellt utformade behandling, med tyngdpunkt på arbetsträning, som han kan få där, bäst tillgodoser hans behov. Vad som särskilt motiverar honom vid val av behandlingshem är att V-stiftelsen möjliggör för eleverna att uppleva ansvarsfull rollfördelning i en miljö där rättigheter men också skyldigheter tillhör vardagslivet samt att tiden efter behandlingsperiodens upphörande planeras på ett mera aktivt sätt.

Distriktsnämndens inställning är att NN kan få den bästa vården på något av X kommuns vårdhem. Vården hos stiftelsen är dessutom dyr." . . .

. . . "Vid valet av åtgärd måste hänsyn tas till vilka alternativa resurser som finns att tillgå inom kommunen (prop 1979/80:1 s 185, 209, 210 och 528). Det nu sagda innebär att vid valet av behandlingsform en sammanvägning måste göras av olika omständigheter såsom vårdanstaltens lämplighet, kostnaderna för vården i jämförelse med andra alternativ samt den enskildes önskemål om vårdform.

Länsstyrelsen har i beslut den 16 december 1982 givit V-stiftelsen tillstånd att driva hem för vård eller boende såvitt gäller män och kvinnor med missbruksproblem (alkohol och/eller narkotika). Hemmet har godkänts av kriminalvårdsstyrelsen för sådan vistelse utom anstalt varom sägs i 34§ lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt. Socialstyrelsen säger i infordrat yttrande att vid en jämförelse mellan det kollektiv som socialnämnden förordar och V-stiftelsen det inte finns något som talar för att det ena behandlingsalternativet är att föredra framför det andra. Kostnaderna för vården hos V-stiftelsen måste enligt regeringsrättens mening bedömas som rimliga.

Med hänsyn till det nu anförda kan – trots att kritik riktats från bl a socialnämnden mot V-stiftelsens verksamhet – det inte anses visat att vården hos stiftelsen skulle vara behäftad med sådana bris-

ter att den inte skulle vara godtagbar i ett fall som det förevarande. På grund härav och då i den situation som NN befinner sig det inte torde vara möjligt att bereda honom meningsfull vård utan att beakta hans egna önskemål om hur vården skall anordnas, bör han få möjlighet att erhålla vård vid stiftelsens behandlingshem.”

RegR upphävde socialnämndens beslut och återförvisade målet till nämnden för ny behandling. (Dom 85-10-22, mål nr 5165-1985, 85 2:67)

Holmberg (1988) pekar i anslutning till detta fall på de helhetsbedömningar, som måste göras när det gäller tolkning och tillämpning av 6§ SoL. RegR framhäver enligt honom starkt betydelsen av den enskildes valfrihet. Denna bestämmanderätt för den biståndssökande är på principiell nivå förankrad både i den s k portalparagrafen och 9§ SoL. Enligt Holmberg är lagförarbetenas uttalanden om begränsningar i den individuella valfriheten och självbestämmandet framförallt hänförliga till det principiella hävdandet av kommunalt självbestämmande och kommunal ekonomi. Holmberg (1988) fortsätter vidare:

”En utifrån beprövad erfarenhet välmotiverad rehabiliteringsaspekt får i fallet, med allmänt stöd i såväl målen i SoL som i uttalanden i lagförarbetena (prop 1979/80:1), ett konkret genomslag. I konkurrens härmed får det kommunala självbestämmandet och det faktum, att behovet i och för sig kan tillgodoses på annat sätt ’stryka på foten’.”

I det föregående rättsfallet utgjorde behandlingsvistelsen hos stiftelsen en fortsättning till vården enligt LVM, som ju har som syfte, att bl a motivera missbrukaren till frivillig vård/behandling. På det sättet kan kommunen anses ha varit med ”i vårdkedjan”.

Det absoluta självbestämmandet kan sägas komma till stånd när en sökande helt självmant skaffar sig en plats på ett behandlingshem och först därifrån ansöker om bistånd/socialbidrag till vårdkostnad. RegR har avgjort några mål med detta innehåll. Ett mål avgjordes av RegR 1986 och finns i RÅ som notismål, men borde ändå vara av stor vikt för rättstillämpningen.

”I målet är ostridigt att NN varit i behov av bistånd enligt 6§ socialtjänstlagen och att distriktsnämnden varit skyldig att bistå henne. Nämnden anser emellertid att vistelsen på kollektivet inletts utan att föreskrivet samråd mellan bl a nämnden och NN förekommit. Den vanliga rutinen inom socialförvaltningen är därvid att handläggaren före en placering får en allsidig information m m i fråga om behandlingsvistelsen. Så har ej skett i detta fall då vistelsen vid kollektivet inletts utan det brukliga förfarandet. Vidare anser distriktsnämnden att nämnden och landstinget i X län kunnat erbjuda NN likvärdiga och mer kvalificerade vård- och behandlingsresurser än vårdkollektivet. – Vad nämnden anfört om den normala handläggningsrutinen vid beslut om vård och behandlingsinsatser av olika slag kan ej gälla utan undantag, särskilt inte då som i förevarande mål behandlingsvistelsen påbörjats i samband med ett akut kristillstånd. Handläggningen av ett sådant ärende vad gäller t ex samråd för och utarbetande av en behandlingsplan får anpassas efter de rådande förhållandena. I ett fall som detta kan det därvid krävas besök på den plats där den hjälpbehövande vistas.”

... ”Det framgår klart att vistelsen vid vårdkollektivet varit positiv för NN ur behandlingssynpunkt. Det framstår mot bakgrund av föreliggande läkarintyg och NN:s uttalade önskemål inte som sannolikt att något annat behandlingsalternativ varit att föredra framför vårdkollektivet eller varit likvärdigt med detta. Kostnaderna för vistelsen vid kollektivet måste bedömas som rimliga. På grund härav är NN berättigad till bistånd till kostnaderna för vistelsen på kollektivet.” (Dom 86-04.15, mål nr 1660-1985, RÅ 1986 not 259)

Rätten till självbestämmande i detta fall kan anses ha gällt utan begränsningar. Principen om den enskildes självbestämmanderätt har klart utkristalliserats i RegR:s praxis. Bramstång (1985) beskriver rättsförhållandet på följande sätt:

”Det synes icke oberättigat att tala om en stark presumtion till förmån för att insatserna i stort sett skall gestaltas i enlighet med den enskildes uppfattning och vilja. För att presumtionen in concreto skall kullkastas, måste motstående skäl av icke obetydlig styrka och dignitet kunna anföras. Icke minst i fråga om missbrukare bör beaktas vikten av att den enskilde individens önskemål i görligaste

mån respekteras i syfte att på det mest ändamålsenliga sättet i samförstånd med denne främja rehabiliteringen.”

Den politiska och professionella osäkerheten kring behandlingsmetoder etc kommer alltså också till uttryck i att förvaltningsdomstolarna tillmäter klientens egen uppfattning stor betydelse. I sin tur har detta bildat utgångspunkten för framväxten av en stor mängd enskilda eller privata behandlingshem med varierande behandlingsinriktning. Ingen av dessa nya metoder visar sig emellertid vid vetenskapliga utvärderingar överlägsna de konventionella (Lindström). Är det då med hänsyn till den allmänna bristen på politisk och professionell eller vetenskaplig enighet rimligt att lagstiftningsvägen och inom ramen för SoL precisera ett program?

Behövs ett program för missbrukarvård?

Trots att frivillighet kontra tvång mot vuxna – dvs i allt väsentligt vård och behandling av missbrukare – spelade en så stor roll i 70-talets socialpolitiska debatt fick missbrukare ingen egen ställning i socialutredningens författningsförslag. I propositionen tog departementschefen också uttryckligen avstånd från att missbrukare skulle ges en egen rubrik i lagen med motiveringen att det skulle förstöra ramlagskarakteren. (Detta kan möjligen förefalla något inkonsekvent när man inte tvekade att göra barn, äldre och ungdomar till uttalade målgrupper.) Först i behandlingen i socialutskottet fördes missbrukarna in som en särskild målgrupp i SoL 11§. I anslutning till behandlingen av socialberedningens förslag om en reviderad LVM utvecklades socialnämndens ansvar för vård och behandling av missbrukare ytterligare (SoL 11§ 3 st).

Skälen bakom socialutredningens och departementschefens tvekan när det gäller att precisera behandlingen av missbrukare i SoL är knappast särskilt väl utvecklade. Ett bakomliggande motiv kan emellertid ha varit den osäkerhet som fanns – och fortfarande finns – om missbrukarvårdens metoder och effektivitet. Möjligen upplevde man denna osäkerhet som så stor att man inte tyckte det var rimligt att ge anvisningar ens i ramlagens vaga form. En sådan hypotes stärks möj-

ligen av att socialstyrelsen – med undantag av den rent rättsliga kontaktytan mellan SoL och LVM – inte sedan konkretiserat SoL 11§ i allmänna råd.

RegR:s ställningstaganden för den enskildes valfrihet när det gäller val av behandlingshem och behandlingsmetod är ett direkt fullföljande av detta. När experterna är oeniga eller osäkra får naturligtvis den enskilde missbrukarens uppfattning och motivation en relativt större betydelse även vid en rättslig bedömning. Denna osäkerhet är också en bakgrund till den ”okontrollerade” och föga observerade expansionen av privata behandlingsalternativ inom missbrukarvården. En större del av vårdplatserna i privat missbrukarvård betalas av kommunernas socialtjänst. Det har möjligen inneburit ett bredare utbud av olika behandlingsformer samtidigt som socialnämnden inte behövt göra större åtaganden än för en klient i taget. Man har alltså för en relativt låg kostnad kunnat experimentera med olika behandlingsmetoder. Det har naturligtvis också blivit enklare att i ett hårdnande kommunalekonomiskt klimat skära ner behandlingsinsatserna eftersom man sluppit att friställa egen personal och lägga ner egen verksamhet.

(Kontrasten mellan ”privatiseringen” inom barnomsorg respektive missbrukarvård är stor. Den ena har förts upp på den politiska dagordningen och blivit föremål för starka politiska motsättningar. Den andra – som är relativt sett mycket kraftigare och närmast kan karaktäriseras som ett systemskifte – har ägt rum i det tysta. En del av detta kan nog förklaras av att man haft olika men någorlunda klara – om än ganska underförstådda – uppfattningar om den offentliga barnomsorgens innehåll, men ingen sådan om missbrukarvårdens.)

Det finns emellertid ändå inbyggd i den omfattande privatiseringen av missbrukarvården en klar innehållsmässig förskjutning. De offentligt drivna behandlingshemmen har ofta en profil med relativt ”extensiv” behandling och långa vårdtider. Det handlar på dessa behandlingshem till inte oväsentlig del om social rehabilitering av socialt utslagna, svåra missbrukare med ganska dålig prognos. Inte sällan är behandlingen enligt SoL på sådana hem – helt enligt lagstiftarens intentioner – en frivillig fortsättning på tvångsvård enligt LVM. Antalet platser i sådana behandlingshem har emellertid minskat med 1 300 eller ca 25 procent (inklusive platser där det också bedrivs vård enligt LVM) sedan SoL:s tillkomst. De privata – ofta stiftelsedrivna – be-

handlingshemmen är ofta inriktade på socialt bättre integrerade klienter, vårdtiderna, i varje fall när det gäller alkoholmissbrukare, relativt korta och behandlingen intensivare och inriktad på psykoterapi eller annan beteendepåverkan. De enskilda behandlingshemmen för missbrukare har under 1980-talet ökat med 3 500 platser eller 450 procent. Detta har då – helt utan plan – inneburit en kraftig förskjutning av vård- och behandlingsinsatserna från de socialt utslagna kronikerna till de relativt väletablerade missbrukarna med god prognos.

Under slutet av 80-talet och början av 90-talet har också socialnämnderna, sannolikt under ekonomisk press, i allt större utsträckning övergått till ”öppen vård” vad gäller behandling av missbrukare. För en mycket stor grupp innebär detta nästan ingen behandling alls utom sporadiska kontakter med en socialsekreterare och socialbidrag.

Förhållandet att detta systemskifte skett utan plan eller offentlig debatt kan inte förklaras av att stat och kommun saknat styrmedel. Eftersom ”hem för vård eller boende” kräver tillstånd av länsstyrelsen och står under tillsyn av socialnämnden i den kommun där det är beläget finns redan här en offentlig kontroll och kunskap. Sådana hem skall också ingå i den plan som kommuner och landsting gemensamt skall upprätta enligt SoL 23§ och redovisa för länsstyrelsen. Huvuddelen av hemmens finansiering kommer också från offentliga kassor.

Med hänsyn till den osäkerhet som finns om behandlingsmetoder och behandlingsresultat liksom den resignation som nu präglar prioriteringarna i kommunerna, kan man naturligtvis ställa frågan om det överhuvudtaget är meningsfullt att i lag reglera missbrukarvården. Om svaret på en sådan fråga skall bli ja sammanhänger det med två förhållanden.

Det ena är naturligtvis om det finns en social- och rättspolitisk ambition som är tillräckligt stark. I alla samhällen där det legalt eller illegalt förekommer beroendeframkallande medel av något slag (och det är praktiskt taget alla) kommer det, lite beroende av genetiska och kulturella faktorer, då också att finnas ett antal missbrukare, dvs individer som tvångsmässigt konsumerar så mycket att det får medicinska och sociala konsekvenser. Detta kan betraktas som ett sjukdomstillstånd där en stor del tillfrisknar med eller utan behandling. En grupp utvecklas emellertid till kroniska missbrukare (alkoholister,

narkomaner) med ofta total social utslagning och mycket hög överdödlighet som följd. Samhället bör ha någon slags politik för att dels behandla dem där prognosen är någorlunda god dels ”vårda” där prognosen inte är så god. (En sådan vård behöver inte innebära mer än som socialberedningen (SOU 1987:22) uttrycker det ”en plats för fysisk och psykisk återhämtning”) Även om behandlingsresultaten för närvarande är dåliga och vården i huvudsak tjänar syftet att öka livslängden för de utslagna missbrukarna, är alternativen inte heller särskilt lyckade. En ökning av belastningen på sjukvården – både den psykiatriska och somatiska – där behandlingsresultaten mot själva missbruket är om möjligt sämre och kostnaderna högre, ett ökat antal förtidspensioner och mer socialbidrag blir en följd. Det får också konsekvenser för kriminalvården t ex rattfylleribrott, brott för att tjäna ihop pengar till missbruket, prostitution och olika våldsbrott (jmf kap 9 ovan om SoL i rättssystemet). Sedan kan man ju också ta det lidande som missbrukarna själva, anhöriga och omgivningen utsätts för. Helt oberoende av vilka åtgärder man i övrigt kan tänka sig för att minska alkohol- och narkotikakonsumtionen i samhället förefaller det inte rimligt att inte också ha en lagreglering av ett offentligt åtagande som missbrukarvården. Detta gäller naturligtvis i synnerhet alkoholmissbruket som ju faktiskt är sanktionerat av staten. Att avstå från lagreglering skulle också vara ett brott mot en lång tradition av samhällsåtaganden på området.

Det andra argumentet för en speciell och lagstiftad politik för frivillig behandling av missbruk är som vi tidigare antytt SoL:s inordning i rättssystemet. Tvångsintagning enligt LVM syftar bl a till att motivera för en följande behandling i frivillig form. Detta var bl a ett av skälen för förkortningen av perioderna av tvångsvård jämfört med tidigare lagstiftning. Det är emellertid inte särskilt realistiskt att denna fortsätta frivilliga vård i flertalet fall skall kunna ske i öppen vård eller genom glesa kontakter med socialtjänsten. Detsamma torde gälla kontraktsvård enligt BrB och många fall av vilkorlig frigivning. Om man vill vidhålla ambitionerna i anknytning till sådan lagstiftning blir det knappast fråga om att ta bort 11§ i SoL utan snarare en fråga om hur man skall kunna precisera och konkretisera den.

Svaret på frågan måste alltså bli att SoL eller dess efterföljare bör innehålla bestämmelser om vård och behandling av missbrukare men att de bör vara mera precisa och konkreta än de nuvarande.

13. Miljöskyddslagen

Mänsklig aktivitet har naturligtvis alltid haft en viss effekt på naturen och miljön. Denna inverkan är inte bara teknisk. Skiftesreformerna och nyodlingen och utdikningen under 1800-talet kom i stor utsträckning att bestämma våra dagars "natur". Innebörden av detta – kulturlandskapet – sågs emellertid länge som "naturlig" och utan problem. Från slutet av 1950-talet började emellertid begrepp som "miljö" och "ekologi" att problematiseras, först i den allmänna debatten för att sedan också få politisk "gestalt". Rachel Carsons "Tyst vår" (1953) och i Sverige Hans Palmstiernas "Plundring, svält, förgiftning" startade debatter som på kort tid också resulterade i att "miljö" blev en prioriterad politisk "problemverklighet". Inom tio år hade praktiskt taget alla politiska partier sin syn på miljö inskriven i partiprogrammet. Det ledde också till bildandet av särskilda miljöpartier i många länder och världsomspännande miljörelser.

Nu är denna utveckling naturligtvis inte bara en fråga om ett högre medvetande eller en bättre moral. Det finns också mera sakliga grunder.

En är naturligtvis att en växande – ofta också mera storskalig – produktion och konsumtion i sig leder till ett ökat slitage på miljön. Till detta kommer introduktionen av många olika ämnen och material som visat sig direkt eller indirekt skadliga i miljön. En annan följd av en växande konsumtion är att människor med alltmer av sina materiella behov tillgodosedda, blir benägna att observera andra värden, t ex en renare miljö. Det ligger naturligtvis ett problem i det senare så länge de materiella resurserna inte är jämnt fördelade i världen. Det är i de rika länderna som hoten mot regnskogarna eller sälarna vid Grönland kan upplevas som angelägna, medan de närmast berörda indianderna och eskimåerna möjligen ställer sig mera kallsinniga.

I Sverige kan man säga att vi har haft någon slags politik med uttalade miljöaspekter sedan andra delen av 1960-talet då naturvårdslagen (1964) och miljöskyddslagen (1969) stiftades, koncessionsnämnden för miljöskydd, statens naturvårdsverk och länsstyrelsernas naturvårdsenheter inrättades. Det är emellertid samtidigt klart att såväl innehållet som omfattningen utvecklats dramatiskt sedan dess. Från början uppfattades problemet som tämligen begränsat till mycket påtagliga föroreningar från ett relativt fåtal industrier och andra anläggningar. Rättsligt kunde detta hanteras i en skyddslagstiftning som, liksom den tidigare vattenlagen, utgick från fastigheten. Vissa andra, mera areellt uppkommande risker, kunde hanteras genom särskild förbudslagstiftning mot t ex DDT, PCB eller kvicksilverbetning. När man väl börjat fundera över miljöfrågorna kom emellertid alltfler aspekter att bli aktuella och ny eller reviderad lagstiftning aktualiserades på alltfler områden. Så småningom kom problemet att beröra stora delar av regeringskansliet och åtskilliga offentliga myndigheter. Från ett "miljöskydd" på 1960-talet, som kunde hanteras som en aspekt på jordbrukspolitiken, utvecklades frågan till "naturresurshushållning" och "miljöpolitik" mot slutet av 1980-talet.

Ambitionen blev ytterst omfattande. I propositionen "En god livsmiljö" (1990/91:90) formulerades den:

"Målet med miljöpolitiken är att skydda människors hälsa, bevara den biologiska mångfalden, hushålla med uttaget av naturresurser så att de kan utnyttjas långsiktigt samt skydda natur- och kulturlandskap."

En sådan målsättning måste självfallet få återverkningar på praktiskt taget alla andra politikområden, ofta med ett motsatsförhållande till ambitionerna inom de etablerade programmen. Detta ställer stora krav på en medveten social ingenjörskonst och en utvecklad lagstiftningsteknik. (Problemet är kanske i sin tvärssektoriella eller övergripande karaktär sällsynt men inte helt unikt. Politiken för jämställdhet mellan män och kvinnor, som ju också fått sin egen minister, torde vara ett analogt exempel. Invandrarfrågan är ett annat. "Energihushållning" verkade att bli det under 1970-talet men försvann – åtminstone tillfälligt – från den politiska agendan.)

Om miljö alltså är relativt nytt som mål och begrepp i politiken så

replierar politikens medel i ganska hög grad på traditioner och äldre legala strukturer. Man kan urskilja åtminstone två linjer i denna rättsliga utveckling. Inom miljöbyråkratin talar man gärna om den blå respektive gröna linjen i miljölagstiftningens utveckling (Lundgren 1983; prop 1990/91:90 bil A). Den blå linjen, som är den äldsta, går tillbaka till urbaniseringen och industrialiseringen under 1800-talets andra hälft. Tidiga lagar är 1874 års hälsovårdsstadga och 1918 års vattenlag. Denna "blå" skyddslagstiftning har en lång rad efterföljare. Det är dess uppbyggnad som inspirerade 1963 års immissionssakkunniga i deras försök att utforma en lagstiftning mot "grannskapsstörande verksamhet". De sakkunnigas förslag (SOU 1966:65) utvecklades så småningom till miljöskyddslagen. Den "gröna" linjen har sin utgångspunkt i skyddet av naturvärden först från vetenskapliga sedan också från sociala utgångspunkter. Den fick ett sent och renodlat uttryck i naturvårdslagen men fanns som inslag i många andra regleringar av markanvändningen och lagstiftningen kring jord- och skogsbruk.

Lagstiftningen i den blå respektive gröna linjen har en olika men så småningom sammanfallande karaktär. I den blå linjen strävar man först och i huvudsak efter att i jordabalkens anda reglera förhållandena mellan fastigheter eller "grannar", dvs privaträttsliga subjekt. I den gröna linjen ligger tyngdpunkten vid en begränsning av den enskilde markägarens rätt att fritt utnyttja marken till förmån för ett (kollektivt) "allmänintresse". Detta allmänintresse, som också alltså tidigare funnits i t ex skogsvårdslagens bestämmelser om avverkning och återplantering inkorporerades så småningom med den blå linjens civilrättsliga grundstruktur.

Staffan Westerlund, som vill se miljöskyddslagen huvudsakligen i relation till tidigare prövning enligt jordabalken, anser däremot att den innebar "ett stort steg mot en nyare form av planeringslagstiftning" (Westerlund 1975). Vi vill emellertid här gärna betona sambandet med t ex dåvarande skogsvårdslagen (1948:237) och den kontinuerliga utvecklingen och utvidgningen av allmänintresset. Däremot är det helt klart att – som Westerlund också påpekar – den officiella introduktionen av allmänintresset i miljöpolitiken ("naturvårdsintresset" enligt naturvårdsverkets instruktion (SF 1967:444)) innebar att prövningen skulle ske hos administrativa myndigheter snarare än som tidigare i domstolar.

En annan anledning att betona denna historiska kontinuitet är att så många miljölagar faktiskt har haft ramlagskaraktär; långt innan själva begreppet myntades. I själva verket har lagstiftningen på miljöområdet uppvisat en anmärkningsvärd teknisk och strukturell stabilitet trots att området vidgats och ambitionerna höjts kraftigt. Detta sammanhänger naturligtvis till en icke ringa del med en "robusthet" som är en av ramlagstiftningens mera positiva karaktäristika. Detta gjorde också att man utan närmare principiell diskussion om problemen ansåg sig kunna konstruera miljöskyddslagen som en utpräglad, närmast extrem, ramlag.

Miljöskyddslagens tillkomst 1969 innebar naturligtvis en väsentlig milstolpe i miljöpolitikens strategiska utveckling. Ändå skulle det vara helt fel att, trots det ambitiösa namnet, tillskriva den någon överordnad ställning. Denna roll tillkommer numera i stället lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser ("naturresurslagen" NRL). NRL betecknas ofta som "paraplylag". Dess överordnade ställning underströks senast i regeringens proposition "En god livsmiljö" (1990/91:90) där man ser den som ett steg på vägen mot en sammanhållen miljöbalk. Man kan inte längre ens se miljöskyddslagen som en huvudbestyckning i den miljöpolitiska medelsarsenalen. Dess användbarhet i miljöpolitiken är alltför begränsad av dess strukturella inriktning på prövning av varje ärende eller verksamhet för sig, kombinerat med dess utgångspunkt i fastigheterna. Detta har inneburit att ett stort antal andra lagar om främst generellt verkande åtgärder har tillkommit för att komplettera miljöskyddslagen. I propositionen "En god livsmiljö" konstaterar regeringen: "... den nuvarande miljöskyddslagen har som främsta syfte att skydda mot farliga utsläpp från vissa punktkällor. Miljöproblemen är dock väsentligt mera komplexa."

Miljöskyddslagens struktur

Miljöskyddslagen (1969:387;ML) trädde i kraft 1 juli 1969 och ersatte då lagen (1956:582) om tillsyn över vattendrag, sjöar och andra vattenområden. Även om ML i sina föreställningar bygger på äldre traditioner är den alltså – till skillnad från våra tidigare exempel, med LAF

och SoL – väsentligen en nyskapelse. Den består av 69 paragrafer sorterade under elva rubriker. Till ML har knutits en miljöskyddsförordning (senast 1989:364;MF) om 34 paragrafer och med en bilagd förteckning över verksamheter som kräver tillstånd eller anmälan enligt ML.

Tillämpningsområdet

Under rubriken "Inledande bestämmelser" avgränsas lagens tillämpningsområde (1–3§§). Det framgår (1§) att lagen avser verksamhet som bedrivs i fast egendom betecknat som "mark, byggnad eller anläggning". Det framgår av förarbetena (SOU 1966:65 och prop 1969:28) att detta skall motsvara den betydelse som finns i JB 1 kap. Det behöver alltså inte vara fråga om en registerfastighet och den som utövar verksamheten behöver inte ha någon rättslig grund för användningen. Genom kravet på anknytning till fast egendom eller markanvändning faller emellertid ett antal verksamheter (formellt) utanför ML:s tillämpningsområde som (reellt) helt liknar de som omfattas. Westerlund (1975) exemplifierar med att den som använder ett flygplan och därigenom orsakar buller och luftföroreningar inte omfattas av ML. Däremot utövas miljöfarlig verksamhet av den som driver t ex en flygplats. "Då blir det de samlade störningarna från de olika källorna (fordon etc) som räknas som störning enligt ML och anläggningen som räknas som störningskällan."

ML gäller för sådan markanvändning som innebär förorening av mark, vattendrag, sjö eller annat vattenområde (1§ 1 och 2 pnkt). Sambandet med äldre lagstiftning är här tydlig. Utvidgningen av tillämpningsområdet jämfört med föregångarna gäller väsentligen 1§ pnkt 3:

"Användning av mark, byggnad eller anläggning på sätt som kan medföra störningar för omgivningen genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller annat sådant, om störningen ej är helt tillfällig."

Sammantaget definierar 1§ vad som i lagen kallas "miljöfarlig verksamhet".

I 2§ anges bl a att utöver bestämmelserna i ML gäller bestämmelser vad som föreskrivs i hälsoskydds-, byggnads- och naturvårdslagstift-

ning. Det anges också i 2§ 2 st att om regeringen prövat frågan om tillstånd till en viss anläggning enligt 4 kap lagen om hushållning med naturresurser så är beslutet bindande vid prövning enligt ML. Här medvetandegörs alltså sambanden med annan angränsande lagstiftning och antyds en slags prövningshierarki.

Innebörden av ML 1§ framgår emellertid inte fullt ut förrän man tar miljöförordningen (MF) i beaktande. I MF 1§ sägs att den omfattar eller gäller för verksamheter som omfattas av ML. I 2§ anges att till förordningen hör en bilaga: "I bilagan anges om en verksamhet kräver tillstånd eller anmälan enligt miljöskyddslagen." Bilagan är ett formellt uttryck för det bemyndigande regeringen har enligt ML 10§ nämligen att föreskriva om tillstånds- eller anmälnings-skyldighet. Listan omfattar dels sådana typer av verksamheter som är förbjudna om inte tillstånd lämnats av koncessionsnämnden för miljöskydd (kategori A) eller länsstyrelsen (kategori B) dels sådana där det föreligger anmälnings-skyldighet till miljö- och hälsoskyddsnämnden (kategori C). Totalt listas ungefär 250 olika typer av verksamheter. En uppfattning om ML:s tillämpningsområde kan man få av att listan brukar anses gälla för 800 anläggningar i hela landet av kategori A, omkring 10 000 av kategori B och ca 5 000 av kategori C (SOU 1987:32).

Bemyndigandet i ML 10§ innebär en delegering till regeringen att konkret bestämma vad som skall innefattas i miljöfarlig verksamhet och för vilka alltså "tillåtlighetsbestämmelserna" i ML skall gälla. Syftet med delegationen är naturligtvis att tillåta en smidig anpassning till teknikutveckling och erfarenheter. Bilagan till MF har också ändrats med ganska korta intervall under 1970- och 1980-talen, både så att nya verksamhetstyper har tillkommit och så att verksamheter har flyttats från och mellan kategorierna.

Tillåtlighet och tillståndsbedömning

Under rubriken "Tillåtlighetsregler" beskriver ML i 4–8§§ hur "miljöfarlig verksamhet" skall bedömas. Det är konstruktionen av dessa tillåtlighetsregler som tillsammans med delegationen i 10§, gör att det finns anledning att betrakta ML som en tämligen extrem ramlag med egentligen mycket låg materiell preciseringsgrad. Tillåtlighetsreglerna har en relativt fast struktur som är oförändrad sedan lagens

tillkomst. (Det har emellertid gjorts vissa delvis strategiska tillägg som kommenteras särskilt nedan.)

De allmänna tillåtlighetsreglerna dvs 4–6§§ är ”stegvis uppbyggda” (Westerlund 1975). I 4§ ställs krav på verksamhetens lokalisering, i 5§ på försiktighetsmått i utförande och drift och slutligen i 6§ anges en viss yttersta gräns för vilka olägenheter som kan tolereras.

I 4§ sägs att man (dvs verksamhetens huvudman, i litteraturen ofta kallad ”företaget”) för miljöfarlig verksamhet skall välja en sådan plats att verksamhetens syfte kan uppnås med minsta möjliga intrång och olägenhet ur miljösynpunkt men utan att merkostnaden blir oskälig. Bestämmelsen gäller för nya verksamheter men också vid utvidgning och förändring av befintliga. Vid bedömningen av lokaliseringen kan alla rimliga aspekter beaktas, från läget inom en fastighet till lokalisering i andra delar av landet. Bestämmelsen har senare kompletterats med 4a§ (1987:141) som anger att tillstånd (enligt ML) inte får lämnas i strid med gällande detaljplan eller områdesbestämmelser (enligt PBL) och att vid prövning även bestämmelserna i NRL skall tillämpas.

I 5§ anges (1st) att den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet skall vidtaga de åtgärder och försiktighetsmått och tåla de begränsningar ”som skäligen kan fordras för att förebygga eller avhjälpa olägenhet”. Omfattningen av detta åliggande beror naturligtvis av vad som läggs in i uttrycket ”skäligen”. I bestämmelsen (2 och 3 st) gör man också ett försök att något precisera detta.

SNV vill i sina allmänna råd (90:10 ”Prövning av miljöfarlig verksamhet”) se denna precisering i tre steg. Steg 1 avser ”bästa teknik”. Med detta menas då att den bästa tekniska lösning, som är kommersiellt använd i någon del av världen, skall väljas. Det resultat som en sådan teknik skulle medföra skall sedan vara utgångspunkt för den fortsatta tillåtlighetsbedömningen. Steg 2 i bedömningen gäller ekonomin och preciseras som vad ett tänkt normalföretag i branschen skulle kunna klara av i kostnader för miljöskydd. Man skall alltså i princip bortse från det aktuella företags faktiska ekonomi (SNV benämner detta ”objektiv bedömning” därför att man i princip skall bortse från det aktuella företags ”subjektiva” omständigheter). Steg 3 innebär att man vid avvägningen mellan olika intressen skall beakta dels beskaffenheten av det område som kan bli utsatt för störning och störningens betydelse, dels nyttan av verksamheten och

kostnaden och den ekonomiska verkan i övrigt av sådana försiktighetsåtgärder som kan komma i fråga.

Detta är naturligtvis en kritisk punkt i tillåtlighetsbedömningen och i hela miljöskyddslagen. Naturvårdsverket lyckas knappast heller att i sina allmänna råd precisera innehållet: "Om sökanden inte kan göra mycket sannolikt att det inte behövs så omfattande skyddsåtgärder som vore möjligt från tekniska och ekonomiska synpunkter, då skall han vidta dessa åtgärder. Om det däremot inte framstår som motiverat från miljösynpunkt med så höga krav, då skall de sänkas till den nivå som motsvarar bedömarens välgrundade uppfattning om vad som behövs från miljösynpunkt." Det finns gott om sådana tautologier i miljöpolitiken och kommentarerna kring ML.

Miljöskyddslagen kräver att varje tillåtlighetsbedömning inkluderar ett slags slutlig avvägning. Detta regleras i 6§. Där förutsätts att man kommit fram till att en viss lokalisering kan tillåtas (4 och 4a§§) och vilka krav som måste uppfyllas ifråga om teknik och skyddsåtgärder (5§). Om verksamheten då inte medför olägenhet av väsentlig betydelse skall den tillåtas. Om verksamheten trots försiktighetsmått etc ändå kan väntas medföra olägenhet av väsentlig betydelse skall den tillåtas endast om särskilda skäl föreligger. "Sådana skäl är att den miljöförstörande verksamheten medför fördelar som från allmänna och enskilda synpunkter avsevärt överväger olägenheterna. Som exempel på sådana fördelar kan nämnas att verksamheten är av stor betydelse för sysselsättningen på orten." (AR 90:10). Det tredje alternativet är att verksamheten kommer att medföra stora olägenheter för många människor eller betydande förlust ur naturskyddssynpunkt eller för motsvarande allmänna intressen. Då får verksamheten inte tillåtas. Det finns emellertid även här en ventil: "Regeringen kan dock lämna tillstånd enligt denna lag om verksamheten är av synnerlig betydelse för näringslivet eller för orten eller eljest från allmän synpunkt." I 6§ 3 st har gjorts ett tillägg (1987:141) som bl a relaterar bestämmelsen till naturresurslagen och till lagen om vissa rörelseledningar.

I 7§ förbjuds vissa typer av avloppsvattenutsläpp helt och i 8§ ges regeringen befogenhet att förbjuda alla utsläpp i bestämda vattenområden. Enligt ett tillägg i 8a§ (1988:924) får regeringen förklara ett mark- eller vattenområde som är särskilt skyddsvärt för "miljöskyddsområde". "För ett sådant område skall regeringen eller, efter

regeringens bemyndigande, länsstyrelsen ange närmare föreskrifter om skyddsåtgärder, begränsningar och försiktighetsmått i övrigt för verksamheter inom området.”

De på ytan ganska enkla och lättfattliga tillåtlighetsreglema visar sig vid närmare undersökning knappast ha något egentligt materiellt innehåll. I litteraturen sammanfattar man ofta ML 4–6§§ som att prövningsmyndigheten skall göra en avvägning i ett kraftfält mellan tre olika och disparata storheter, nämligen det tekniskt möjliga, det ekonomiskt rimliga och det miljömässigt önskvärda. Redan detta komplicerar bedömningen avsevärt jämfört med de mera ”tvådimensionella” avvägningar (t ex nytta mot kostnad) som är vanliga i förvaltningslagstiftningen. Sedan blir emellertid saken än svårare genom att det finns andra allmänintressen än miljöintresset. Lokal sysselsättning, regional utveckling, regional tillgänglighet och nationell trafikförsörjning och beredskapsskäl hör till sådana allmänintressen som har åberopats i uppmärksammade ärenden. Några egentliga riktlinjer för hur dessa avvägningar skall gå till ger lagstiftaren inte.

Denna ”uraktlåtenhet” har åtminstone en delförklaring i att det faktiskt har varit tekniskt svårt att formulera normer. Frågan diskuterades i propositionen om miljöskyddslag (1969:28) men departementschefen ansåg sig inte kunna föreslå några bindande normer. Däremot förutsatte han att naturvårdsverket skulle utarbeta icke bindande och därmed mera flexibla riktvärden. Detta har också skett i viss utsträckning, men det är oklart vilken betydelse dessa har haft för tillståndsmyndigheternas bedömningar.

En annan mera politisk förklaring är naturligtvis att man har velat ha en stor ”frihet” i hanteringen av miljöskyddsärenden. Bl a har man velat kunna anpassa konkreta åtaganden inom miljöpolitiken till t ex konjunkturläget. Lars Eriksson (1985) påvisar också att koncessionsnämndens intresse av att lyssna till naturvårdsverkets renodlade miljösynpunkter minskade till förmån för andra remissinstanser t ex länsstyrelserna under lågkonjunkturen i början av 1980-talet. Detta överensstämmer också med förhållandet att man 1969 valde att låta administrativa myndigheter snarare än domstolar handlägga tillståndsärendena. Domstolarna kan ju tänkas i större utsträckning basera sina bedömningar på ”normrationella beslutsmodeller” medan förvaltningsmyndigheter kan tänkas vara mera öppna för instrumentella bedömningar.

Det finns emellertid en del ambivalens även kring detta. Naturvårdsverket framhåller i sina allmänna råd om prövning (AR 90:10) att "Endast omständigheter som har rättslig betydelse får ligga till grund för ett tillstånds- eller tillsynsbeslut". Man definierar sedan termen "rättslig betydelse" som det som framgår av ML och dess förarbeten: Dvs de tekniska förutsättningarna, branschekonomin, störningstyp och risken för störning etc. "Däremot är inte sådana omständigheter som vilken kommun verksamheten ligger i eller sysselsättningsläget på orten eller annan nytta av verksamheten av någon betydelse för tillåtlighetsbedömningen." Lagen talar emellertid i 5§ både om allmänna intressen och om "nyttan av verksamheten" och det är naturligtvis för att göra den typen av avvägningar möjliga som t ex länsstyrelsen gjorts till tillståndsmyndighet. Det kan emellertid finnas ett legitimitetsproblem i hanteringen av tillståndsärenden med dess utomordentligt "skönsmässiga" bedömningar och det kan från den synpunkten framstå som rationellt att i så stor utsträckning som möjligt ge den ett sken av "rättslig objektivitet".

Vagheten i tillåtlighetsreglerna står i skarp kontrast till den genomarbetade precisionen i de följande handläggningsreglerna. Under rubrikerna "Tillståndsprövning" och "Tillståndsbeslut" ges mycket exakta bestämmelser om beslutsorganisationen, beslutsunderlaget och beslutets utformning m m. Det är ingen orimlig hypotes att tro att lagstiftaren, ställd inför svårigheten att formulera enkla kriterier för "tillåtlighet", i stället har vänt uppmärksamheten mot möjligheten att styra indirekt genom utformningen av organisationen och beslutsprocesserna. Rimligheten av en sådan hypotes styrks av att just dessa bestämmelser har ändrats och justerats ett stort antal gånger alltefter som miljöpolitiken har förändrats, utvecklats och finslipats.

Tillstånd och villkor

Under rubriken "Tillståndsprövning" (9–17§§) regleras prövningen i koncessionsnämnden och länsstyrelserna. Bestämmelserna kompletteras av MF 8–14§§. (Det kan finnas skäl att till dessa bestämmelser om prövning också räkna in bestämmelserna om "Omprövning" dvs ML 23–25 samt 27§§ och MF 7§.) Bestämmelserna skrevs ursprungligen när koncessionsnämnden var ensam tillståndsmyndighet och startar med regler om koncessionsnämnden. Sedan har man emeller-

tid i 17§ gjort ett tillägg (1981:420) med innebörden att regeringen får föreskriva att vissa slag av ärenden får prövas av länsstyrelsen. Som tidigare nämnts har regeringen gjort detta i bilaga till MF. I ärenden som prövas av länsstyrelsen gäller i tillämpliga delar de bestämmelser som avser prövning i koncessionsnämnden.

Enligt 12a§ skall den som vill söka tillstånd först samråda med de myndigheter och organisationer m fl ”som kan ha ett intresse i saken”. I MF 9§ preciseras detta ytterligare så att länsstyrelsen skall lämna råd om med vilka samråd bör äga rum. I 13§ anges hur en ansökan skall vara avfattad och vad den skall innehålla, nämligen en teknisk beskrivning av den miljöfarliga verksamheten (pnkt 1), en miljöeffektbeskrivning (pnkt 2) och förslag till de skyddsåtgärder som behövs för att avhjälpa olägenheter och förslag till hur kontroll av verksamheten bör ske (pnkt 3). Ett tämligen vidlyftigt tillägg gjordes 1991 genom en pnkt 5 som föreskriver att även en ”miljökonsekvensbeskrivning” skall finnas i ansökan. (Begreppet ”miljökonsekvensbeskrivning” (MKB) spelar en stor roll i regeringens proposition ”En god livsmiljö” (1990/91:90) och vi skall återkomma till detta.)

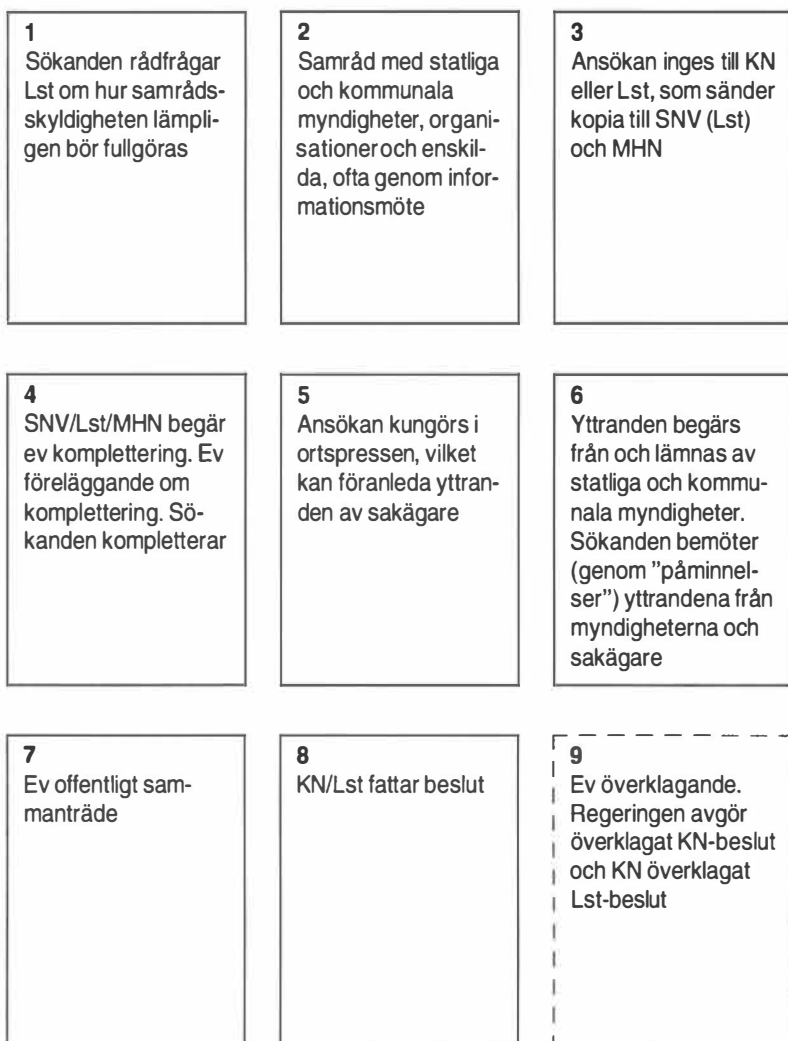
I 14§ preciseras koncessionsnämndens (och därmed länsstyrelsens) utredningsansvar som är både långtgående och detaljerat. Kostnaderna för utredningen bestrids av den sökande. Av intresse är den långtgående skyldighet som tillståndsmyndigheten har att hålla andra berörda myndigheter underrättade om ärendet (MF 12 o 14§§). Förhållandet att man ansett det nödvändigt att stadga särskilt om detta kan ses som ett tecken på att lagstiftaren är medveten om den komplicerade legala och organisatoriska smet som miljöpolitiken utgör.

Till vägledning för tillståndsmyndigheterna – alltså framförallt länsstyrelserna – men också potentiella sökande har naturvårdsverket utarbetat allmänna råd (senast AR 90:10 ”Prövning enligt miljövärdslagen”). Dessa har ingen tvingande innebörd utan är endast vägledande. De utgår heller inte från något generellt och explicit mandat i ML eller MF (till skillnad från t ex SoL 67§) utan från förarbetena och verkets instruktion (1967:444, 3§). Dessa allmänna råd när det gäller prövning är inriktade på ”formella” förhållanden men kan ändå antas ha stor genomslagskraft hos en i stor utsträckning tekniskt eller naturvetenskapligt utbildad läsekrets. De kompletteras också av ”materiella” riktlinjer för vissa typer av anläggningar och verksamheter. Inte heller dessa är bindande utan är enligt verket ”avsedda att

vara utgångspunkt för bedömningen av vad som kan anses tekniskt och ekonomiskt möjligt samt miljömässigt motiverat”.

Naturvårdsverket sammanfattar handläggningen av ett tillståndsärende i figur 13.1.

Figur 13.1 Handläggningsgången i ett tillståndsärende



Källa: SNV AR 90:10

Själva tillståndsbeslutet och de villkor som knyts till detta är sedan den grundläggande komponenten i regleringen enligt ML. Ett tillståndsbeslut gäller i princip för all framtid och ger därför ett rättsligt skydd för tillståndshavaren mot längre gående villkor enligt ML men också ålägganden enligt t ex hälsoskyddslagen (1987:1080) och renhållningslagen (1979:586). Det torde också vara ett starkt skydd mot civilrättsliga krav.

Samtidigt är tillståndsbeslutet en hörnsten i den offentliga kontrollen av miljöfarlig verksamhet genom att naturvårdsverkets bevakning och länsstyrelsernas och miljö- och hälsoskyddsnämndernas tillsyn i betydande utsträckning tar sin utgångspunkt i tillståndsbeslutet och dess villkor.

Det finns emellertid också under vissa omständigheter möjligheter till översyn och omprövning av villkoren. Om detta skriver naturvårdsverket bl a (AR 90:10):

”En översyn av gällande tillstånd och villkor är generellt sett av mycket stor betydelse för att tillämpningen av ML skall kunna effektiviseras. Förändringar i omgivningen, bättre kunskap om miljöförhållandena och den tekniska utvecklingen leder också till att samhällets miljökrav ändras. Miljömyndigheterna har nu fått utökade möjligheter att skärpa villkoren i tillstånd till miljöfarlig verksamhet och att förbjuda sådan verksamhet. Omprövningen enligt framförallt 24§ miljöskyddslagen kommer i väsentlig mån att bli den procedur genom vilken miljöskyddets positioner flyttas fram i enskilda fall bl a som en följd av principbeslut från statsmakternas sida om hårdare miljökrav på olika sakområden, t ex för att motverka förorening, havsförorening och skador på ozonskiktet.” (Jmfr prop 1987/88:85.)

I ML 24§ anges när villkoren i ett tillståndsbeslut ”efter vad som är skäligt” får ändras eller upphävas eller nya villkor får meddelas. Viktigast är kanske att villkoren får omprövas efter tio år (pnkt 1) och (pnkt 6 och 7) när ny process- eller reningsteknik eller ny mätningsteknik blivit tillgänglig. Omprövning aktualiseras enligt 26§ av naturvårdsverket eller av länsstyrelsen (när länsstyrelsen är prövningsmyndighet).

Ett tillståndsbeslut kan dock återkallas och verksamheten förbju-

das (enligt 23§ pnkt 3) ”om det genom verksamheten uppkommit någon olägenhet av väsentlig betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts.” Denna bestämmelse kan ju förefalla något egendomlig från rent rättsliga utgångspunkter. Den kan möjligen jämföras med avtalslagens (1915:218, 36§) ”generalklausul” om undantag från huvudregeln om att avtal skall hållas (”Avtalsvillkor får lämnas utan avseende om villkoret är oskäligt med hänsyn till . . . senare inträffade förhållanden . . .”).

Tillsynen

Genom bestämmelserna om tillåtlighet, tillståndsprovning och -beslut formas den ena legala strategin i ML. Den andra utgörs av bestämmelserna om ”Tillsyn” (38–44§§). Tillsynen kan sägas ta sin viktigaste utgångspunkt i tillståndsbeslutet och dess villkor och kan bl a resultera i en omprovning av villkoren och tillståndet. De två strategierna är alltså teoretiskt väl integrerade. Det finns anledning att tro att de är det även i praktiken. (Tillsynen omfattar emellertid all – även potentiellt – miljöfarlig verksamhet och alltså inte bara den som är tillståndspliktig. Möjligen blir denna inte lika klart integrerad i ML:s register. I varje fall uttryckte departementschefen viss tveksamhet i prop 1987/88:85, se nedan.)

Tillsynen (38§ 1 st) utövas av statens naturvårdsverk (SNV), länsstyrelserna (Lst) och miljö- och hälsoskyddsnämnderna (MHN). SNV svarar (2 st) för den centrala tillsynen och samordnar i övrigt tillsynen och ger råd till andra tillsynsmyndigheter. Lst utövar tillsyn över sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd (3 st) och alltså inte bara den som tillståndsprövas av Lst själv utan även sådan som tillståndsprövas av koncessionsnämnden. MHN utövar den lokala tillsynen över övrig miljöfarlig verksamhet. I ML 44a§ (1988:924) får Lst för kommuner som åtar sig det, överlåta tillsynsansvaret på MHN. Denna möjlighet har hittills utnyttjats av drygt 40 kommuner.

Regeringens proposition ”Om miljöpolitik inför 90-talet” (1987/88:85) anger en i viss grad förändrad inriktning av tillsynen och en tyngdpunktsförskjutning. ”Företaget” skall ha det primära ansvaret för att den miljöfarliga verksamheten bedrivs enligt villkoren i tillståndet. Detta ansvar förutsätter att företagen bygger upp en ”egenkontroll” av tillräcklig omfattning. Denna egenkontroll skall utgöra

grunden eller utgångspunkten för tillsynen. Departementschefen framhöll:

”Ett system med utvecklad egenkontroll bör underlätta myndigheternas arbete. Myndigheternas primära uppgift blir att utforma villkoren för verksamheten och företagens egenkontroll. Detta innebär att myndighetens arbete i största utsträckning kan inriktas mot en systemtillsyn i stället för en detaljerad kontroll av utsläpp och reningsanordningar. Jag vill emellertid understryka att detta inte innebär att kravet på uppsökande tillsyn och nära kontakter mellan tillsynsmyndighet och företag minskar. Jag vill tvärtom framhålla nödvändigheten av en målinriktad och myndighetsutövande tillsyn.”

Uttalandet är enligt SNV allmänna råd ”Tillsyn enligt miljöskyddslagen” (AR 90:11) en förutsättning för att tillsynsmyndigheterna skall kunna koncentrera sina insatser på en generell övervakning av hur miljöskyddsfrågorna hanteras i förhållande till tillstånden. ”Följaktligen måste egenkontrollen byggas upp till en hög nivå av tillförlitlighet som ett första steg i utvecklingen mot en systemtillsyn.”

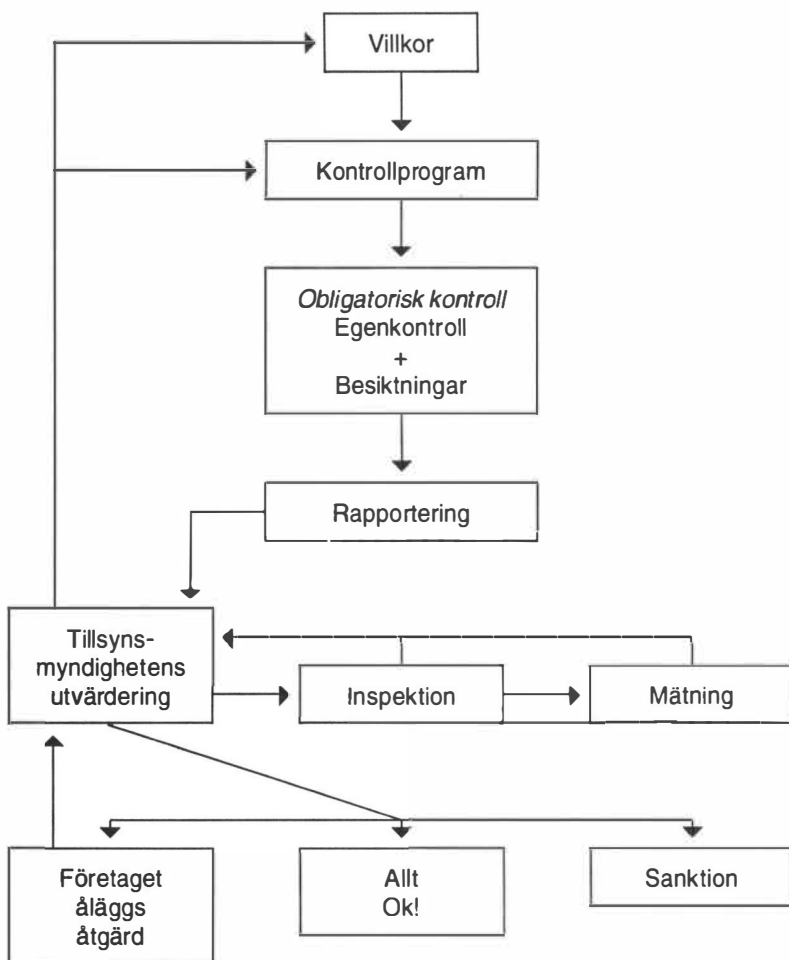
I propositionen påpekas emellertid också att huvuddelen av de miljöfarliga verksamheterna inte är tillståndspliktiga. Bristerna i tillsynen över dessa verksamheter är påtagliga. Det krävs därför en speciell och kraftfull satsning och ett offensivt tillsynsarbete genom regelbundna inspektioner.

Tillsynens legala grund uttrycks i ML 38a och 38b §§ (lag 1988:924). Den förstnämnda bestämmelsen avser skyldighet för den som driver verksamheten (eller ”företaget” som ofta är benämningen i litteraturen oberoende av att det ibland rör sig om t ex kommunala reningsverk) att kontrollera verksamheten så att dess miljöpåverkan fortlöpande kan registreras. Den andra anger en skyldighet för företagaren att årligen avge rapport till tillsynsmyndigheten. Enligt båda bestämmelserna gäller att ”den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter”. Denna befogenhet har SNV fått enligt MF 17§. Den har utnyttjats som allmänna råd om anläggningskontroll (AR 89:2) och miljörapport (AR 90:7), men hittills som föreskrifter bara vad gäller miljörapporteringen (SNFS 1990:4). Anledningen att SNV begränsat sina författningsskrivande till rapporteringen kan möjligen

förklaras av att tillsynsmyndigheten har möjlighet att utfärda förelägganden i enskilda fall enligt ML 43§ 2 st. I sina allmänna råd (AR 90:11) tycks också SNV rekommendera ett sådant förfarande.

Resultatet av dessa allmänna råd, föreskrifter och förelägganden blir en teoretiskt väl strukturerad modell för tillsyn. Den formella strukturen sådan den uppfattas av SNV framgår av figur 13.2.

Figur 13.2 Tillsynsmodell för verksamheter med kontrollprogram



Källa: SNV AR 90:11

Begränsningen i dess möjligheter ligger inte i regelverket men möjligen i de resurser som tillsynsmyndigheterna på ett meningsfullt sätt kan satsa på tillsyn. Det har i olika sammanhang (bl a RRV dnr 1984:933) anförts att tillståndsprovningen och handläggningen av anmälningsärenden tar en oproportionellt stor andel av resurserna i anspråk och att alltför lite återstår för tillsyn.

Ansvar, handräckning och besvär

Ett avsnitt i ML har rubriken "Ansvar, handräckning och besvär" och omfattar 45–51§§. Det är alltså en ganska heterogen samling bestämmelser.

Om ansvar stadgas i 45§ att någon som överträder förbud eller underlåter att iaktta föreskrift eller förläggande döms "om gärningen inte är ringa, till fängelse eller böter i högst två år". Av visst intresse är bestämmelsen att man inte skall/kan dömas till ansvar enligt ML "om ansvar för gärningen kan ådömas enligt brottsbalken". Detta är ett av många fall där derogationsregler uttryckligen angivits i ML.

Av större intresse i en undersökning av ramlagar i förvaltningsrätten är besvärsrätten i tillståndsärenden (eller motsvarande) som meddelats enligt ML 8a, 40, 41 eller 43§§. Förutom direkt berörda "saksägare" har naturvårdsverket generell rätt att överklaga sådana beslut men också kommun (dvs inte bara den där verksamheten är belägen) och sådana lokala arbetstagarorganisationer "som organiserar arbetstagare i den verksamhet som avses med beslutet". Bestämmelserna, som går tillbaka till den revision av ML som genomfördes 1981 har reviderats något 1988. De skall dock självfallet inte ses oberoende av det omfattande system för samråd och "yttranderätt" som ingår i den process som föregår det beslut som skall överklagas.

SNV:s möjligheter att föranstalta om omprövning (enligt ML 24 och 26§§), som vi diskuterat ovan, kompletteras alltså med besvärsrätt för vissa inblandade. (Detta kan jämföras med LAF där RFV både har möjligheter att överklaga till och föra talan hos FÖD eller SOL där SoS saknar båda dessa möjligheter i förhållande till RegR.) Uppenbart får detta stor betydelse för SNV:s auktoritet som "systemövervakande" förvaltningsmyndighet och för verkets roll när det gäller ramlagens konkretisering.

Skillnaderna mellan olika lagar och mellan de olika myndigheterna

ligger i hur allmänintresset definieras. Från åtminstone 1981 (prop 1980/81:92) har det allmänintresse som SNV skall representera ansetts vara miljö (natur, ekologi) och ingenting annat; verket har i lagstiftningen släppts loss som "entreprenör" för att utan andra hänsyn hävda detta intresse av en god miljö. SNV kan alltså agera som part i nästan civilrättslig mening. Eventuella avvägningar mot andra intressen skall göras av koncessionsnämnden eller länsstyrelserna eller (genom besvär) kommunen. Det har hävdats (Ericsson 1985) att detta är främmande för den förvaltningsrättsliga doktrinen. När vi jämför de olika lagarna kan vi se att RFV inte har – eller inte anser sig ha – någon motsvarande entreprenörsroll inom LAF. Man är bara intresserad av att tillämpningen av lagen skall vara konsekvent och konsistent och att prejudikaten skall vara översättningsbara i administrativa regler. SoS har frångått varje roll som entreprenör därför att kommunerna i demokratisk ordning förutsätts göra en politisk bedömning i materiellt avseende som inte skall ifrågasättas av den centrala förvaltningsmyndigheten.

SNV:s formella ställning och mandat att agera som "part" har successivt stärkts i de olika revisionerna av ML under 80-talet. Man kan möjligen se detta som ett konsekvent uttryck för de miljöpolitiska ambitionernas upptrappning fram till 1991. Detta förklarar emellertid inte beslutet att utestänga de ideella miljöorganisationerna från besvärsrätt medan denna – med egendomlig motivering – gavs till de lokala arbetsorganisationerna. Det för all del tämligen perifera problemet med besvärsrätten i ML kastar emellertid ett visst ljus över frågan om hur styrningen skall ses och hur de miljöpolitiska målen skall uppfattas. Det kan därför vara motiverat att återge en del av argumenten. Resonemanget utgår i viss utsträckning från Lars Ericsson (1985) men slutsatsen blir delvis en annan.

I frågan om naturvårdsverkets besvärsrätt betonas verkets roll som den att med teknisk kompetens ta tillvara allmänintresset av en god miljö. Som ett slags allmänhetens ombudsman skall myndigheten svara för att miljön och ekologin skyddas. Detta ger naturligtvis en grad av legitimitet åt prövningen, samtidigt som det på grund av frågornas tekniska komplexitet och datas svåråtkomlighet inte är lätt att se vad det egentligen betyder.

Kommunernas besvärsrätt, som sträcker sig längre än den som sakägare, motiveras med "demokratiska" argument: "Denna rätt bör ses

som ett utflöde och en naturlig utveckling av den representativa demokratin". Innebörden är tämligen klar. Kommunen förutsätts ta tillvara sin besvärsmätt och medborgarnas intressen genom en avvägning mellan hänsyn till en god miljö och andra t ex sysselsättning, service och utveckling. Kommunen förväntas alltså utnyttja sin besvärsmätt till förmån för miljön i ekonomiskt goda tider och till förmån för "företagen" i dåliga. Ericsson anser att detta "utgör en exempel på double-talk, dvs att man ger dubbla budskap." Själva vill vi hellre se det som ett visserligen cyniskt men dock rationellt och medvetet sätt att genom lagstiftning skapa den robusthet och flexibilitet åt organisationen som är ett av ramlagarnas "raison d'être".

Diskussionen om arbetstagarorganisationernas och de ideella miljögruppernas besvärsmätt är mera tillkrånglad. I båda fallen är argumenteringen motsägelsefull eller ibland direkt vilseledande. Den blir än mera svårförståelig därför att de två typerna av organisationer ibland ställs i ett konstlat motsatsförhållande till varandra.

Miljöskyddsutredningen fann:

"När det gäller besvärsmätt för fackliga organisationer finner utredningen det lämpligt att de som representerar arbetstagararna inte bara skall kunna påverka den inre miljön, utan även ges möjlighet att anföra besvär över beslut som avser den yttre miljön i anslutning till den egna arbetsplatsen. På grund härav föreslås besvärsmätt även för lokal arbetstagarorganisation."

Det finns naturligtvis ingen som helst anledning att tro att lokala arbetstagarorganisationer skall gå emot arbetsgivaren eller företaget med anledning av den yttre miljön. I varje fall inte med hjälp av besvär enligt ML; de har andra mera effektiva instrument i MBL och medbestämmandeavtal. De har sannolikt inte heller den tekniska och naturvetenskapliga kompetens som krävs. "Det förefaller i ljuset av detta riskfritt att ge dem besvärsmätt" konstaterar Ericsson (1985). Det adderar emellertid ytterligare ett stänk legitimitet till den legala konstruktionen.

De ideella miljöorganisationerna har å andra sidan både motivation och kompetens att driva miljöintressena i en besvärsmätning. Tanken om att ge miljöorganisationerna besvärsmätt har diskuterats under lång tid men avvisats. Miljöskyddsutredningen (SOU 1976:80)

avvisade sådana propåer med huvudsakligen formella argument. Man anförde att enligt förvaltningsrättslig doktrin och praxis krävs att organisationer för att få besvärsmått skall ha en allmänt erkänd ställning som företrädare för de intressen som påverkas. Dessutom krävs "vanligen att de ideella intressena har en viss styrka". Utredningen fann det också svårt att på objektiva grunder avgränsa de organisationer som eventuellt borde ges talmått. Utredningen stannade alltså för förslaget att inte alls ge organisationerna extraordinär talmått. Man påpekade emellertid också att organisationerna hade goda möjligheter att göra sig hörda i andra delar av prövningsprocessen.

Miljöskyddsavgift

Miljöskyddsavgift, reglerad i 52–63§§, påförs företaget vid överträdelse enligt 45§. Överträdelsen behöver inte vara avsiktlig. Avgiftens storlek skall motsvara den ekonomiska fördel företaget haft av överträdelsen. Om denna inte kan beräknas, "uppskattas" fördelarna till ett skäligt belopp. Frågan om miljöavgift prövas av koncessionsnämnden på talan av naturvårdsverket. Beslutet överklagas till Svea hovrätt i dess egenskap av vattenöverdomstol. Miljöavgift kan påföras företaget utöver eventuell påföljd enligt ML eller BrB.

Miljöskyddsavgiften kan teoretiskt uppgå till mycket stora belopp och utgör alltså ett potentiellt mycket kraftigt påtryckningsmedel i styrningen av miljöskyddet. Det ger därigenom naturvårdsverket (och indirekt andra tillsynsmyndigheter) en stark ställning i diskussioner med företagen.

Miljöskyddslagen i rättssystemet

Vi har tidigare framhållit att miljö som samhälls- och förvaltningsproblem sträcker sig över mångasektorer. Varken rättsligt eller organisationellt är det lätt att särskilja eller renodla åtgärderna för en bättre miljö.

Utredningen om miljövårdens organisation (SOU 1987:32 och 37) gjorde ett försök att kartlägga systemet av författningar och myndigheter inom vad man kallar miljövårdsfamiljen. I denna ingår enligt

utredningen 80 myndigheter när länsstyrelser och kommuner räknas som en vardera. Verksamheten inom miljövården i dessa myndigheter styrs av 280 författningar. Utredningen anger att totalt 300 personer arbetar helt eller huvudsakligen med miljövårdsuppgifter inom dessa myndigheter. Siffran kan antagligen fördubblas om man räknar med anställda vid länsstyrelsernas naturvårdsenheter och kommunernas hälso- och miljöskyddsnämnder.

Även om man begränsar intresset till de delar som kan kallas miljö rätt blir det närmast omöjligt att sammanfatta och begripa (Michanek 1985). Förhållandena kan illustreras av att Michaneks *Lagbok i miljö rätt den 1 juli 1989* omfattar drygt hundra lagar och förordningar på tillsammans 700 sidor ren författningstext. Michanek indelar sin lagbok i fyra huvudkapitel. Under rubriken "Plan- och marklagstiftning" ingår bl a lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m m, plan och bygglagen (1987:10) naturvårdslagen (1964:822), skogsvårdslagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark. Avsnittet "Skyddslagstiftning" inleds med miljöskyddslagen (1969:387) men där ingår också bl a hälsoskyddslagen (1982:1080), lagen (1985:426) om kemiska produkter, lagen (1983:428) om spridning av bekämpningsmedel på skogsmark, lagen (1983:428) om svavelaktigt bränsle och renhållningslagen (1979:596). Under rubriken "Lagstiftning om utvinning av naturresurser" återfinns bl a vattenlagen (1983:291) och gruvlagen (1974:342). Rubriken "Lagstiftning om vissa anläggningar" innefattar bl a lagen (1978:160) om vissa rörledningar och lagen (1978:160) om utförande av vissa eldningsanläggningar för fast bränsle. Man kan notera att huvuddelen av lagstiftningen inom miljö rätten är relativt färsk; högst 20 år gammal.

Komplexiteten och svåröverskådligheten och misstankar om ineffektivitet och inkonsistens i miljö rätten är inte bara ett problem i verkligheten utan också erkänd politisk "problemverklighet". Departementschefen konstaterade t ex i direktiv (1989:32) till miljöskyddskommittén att "Det finns dessutom många flera lagar som borde innehålla miljökrav men inte gör det". Regeringen påpekar i propositionen "En god livsmiljö" (1990/91: 90) att svåröverskådligheten, inkonsistenserna och luckorna är sådana att man måste överväga möjligheterna av en samordning för att göra lagstiftningen till ett effektivare redskap. I propositionen – som i denna del blir ett slags tilläggsdirektiv till miljöskyddskommittén – menar regeringen:

”Alla lagar som i första rummet avser att bevara, skydda och förbättra tillståndet i miljön, att garantera medborgarna rätten till en god miljö och att säkerställa en långsiktigt god hushållning med naturresurserna bör därför samlas i en miljöbalk.”

Vidare framhåller regeringen:

”Föreskrifter motsvarande naturresurslagen, som brukar betecknas som en paraplylag, bör i en samlad lagstiftning överordnas de olika i miljöbalken särskilt behandlade verksamheterna. Härigenom åstadkoms också en naturlig koppling mellan de olika intressen i fråga om miljöhänsyn som kan stå emot varandra. Denna intressemotsättning har alltid funnits som en bakgrund i all lagstiftning med sikte på att värna miljövärdens intressen.”

Lagstiftaren har emellertid tidigt varit medveten om betydelsen både av samordning och om klara derogationsregler. Detta kan i sin tur ha ett samband med det dubbla föräldraskapet till ML med rötter i både civilrätt och förvaltningsrätt (jmf. motsvarande vad gäller LAF). Detta är då också en möjlig orsak till varför ML innehåller åtskilliga explicita avgränsningar till annan miljö rätt samtidigt som det finns åtskilliga hänvisningar till ML i kringliggande lagar. Detta intresse är också en förklaring till varför naturvårdsverket t ex i anvisningarna allmänna råd om prövning enligt ML (AR 90:10) ägnar ett helt kapitel åt frågan. Flertalet av derogationsbestämmelserna gäller också tillåtlighet och prövning.

Redan i ML 2§ anges som en huvudregel att ML gäller vid sidan om ”vad som föreskrivs i hälsoskydds-, byggnads- och naturvårdslagstiftning eller annan lagstiftning”. Som exempel på vad som döljs under uttrycket ”annan lagstiftning” nämner SNV i sina allmänna råd (AR 90:10) vattenlagen, VA-lagen, rehavningslagen, lagen om kemiska produkter och lagen om skötsel av jordbruksmark. Huvudregeln är alltså att ML gäller jämsides annan lagstiftning i den meningen att den ena lagen inte har företräde framför den andra. För en miljöfarlig verksamhet gäller alltså de krav som kan följa av ML men därutöver de krav som kan följa av annan lagstiftning. Denna huvudregel har emellertid ett antal explicita undantag.

Redan i ML 1§ anges således att några andra speciallagar gäller i

stället för ML för vissa typer av miljöfarlig verksamhet. ML är således inte tillämplig på sådant utsläpp av avfall i vatten som avses i lagen om förbund mot dumpning av avfall i vatten. ML är inte heller tillämplig på joniserande strålning m m. I ML 6§ görs också speciella undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som prövats enligt väglagen eller luftfartslagen.

En prövning som skett enligt annan lagstiftning kan vidare i vissa fall vara bindande för prövningen enligt miljöskyddslagen. Har regeringen enligt naturresurslagen prövat frågan om tillstånd till en viss anläggning är beslutet bindande vid en prövning enligt miljöskyddslagen. På samma sätt förhåller det sig om regeringen lämnat tillstånd till en åtgärd enligt rörledningslagen (ML 2§ 2 st). Om en tillståndsfråga skall prövas av regeringen enligt någon av dessa två lagar, får frågan om tillstånd till företaget enligt miljöskyddslagen inte avgöras förrän sådan regeringsprövning har skett (ML 9§ 2 st). Om det skett en prövning av markanvändningen genom detaljplan eller områdesbestämmelser, medför den prövningen att tillstånd enligt miljöskyddslagen inte får meddelas i strid mot detaljplanen eller bestämmelserna. (ML 4a§). Att en anläggning eller verksamhet inte strider mot den detaljplan eller de områdesbestämmelser som kan gälla för området innebär dock inte att platsen alltid måste godtas vid den prövning av lokaliseringen som skall ske enligt 4§ miljöskyddslagen.

Förhållandet mellan NRL och ML är överhuvudtaget ganska komplicerat och inte helt lätt att utreda. NRL (1 kap 2§) är i princip överordnad ett antal andra lagar med betydelse för hushållningen med naturresurser, bland dem ML. Samtidigt som NRL:s regler enligt 2 och 3 kap "skall tillämpas" är de så vagt formulerade att det rimligen bara kan röra sig om en slags vägledning (Ericsson 1989). I några fall blir NRL mera precis. Detta gäller åtminstone 5 kap om miljökonsekvensbeskrivningar som underlag för beslut. Dessa har också direkt översatts i ML 13§.

Huvudregeln att ML gäller vid sidan om annan lagstiftning har också andra, explicit formulerade, undantag. Tillstånd för en miljöfarlig verksamhet enligt ML är t ex överordnat strandskydd enligt naturvårdslagen (16§). Detsamma gäller att när en verksamhet fått tillstånd för en verksamhet enligt ML, kan den inte sedan förbjudas eller villkoren skärpas med stöd av hälsoskyddslagen eller renhållningslagen (ML 22§).

Det finns alltså på många punkter en precis reglering av ML:s inordning i rättssystemet. Det finns emellertid också luckor och överlappningar. Gabriel Michanek (1985) har gjort en analys av miljörättens uppbyggnad. Han påpekar som exempel på "luckor" att naturvårdslagen (20§) skall skydda ekologin medan den ibland överordnade ML endast är tillämplig när störningen berör omgivningen: "Skyddet mot ekologiska störningar inom själva verksamhetsområdet bortfaller helt om någon har tillstånd enligt miljöskyddslagen." Han ger också ett antal exempel på det omvända förhållandet att flera olika lagar är tillämpliga på samma verksamhet. Sådana överlappningar är naturligtvis problematiska både därför att det i bland är olika myndigheter och andra organisationer som är inblandade i prövningsprocesserna och genom att delvis olika tillåtlighetsregler skall tillämpas.

Michanek ser dessa ofullständigheter eller ofullkomligheter i miljörättens uppbyggnad som allvarliga. Vårt intryck är emellertid att miljörätten trots sin omfattning och komplexitet är mycket väl samordnad. I varje fall om man jämför med vad vi i kap 9 har sett i fråga om socialrätten.

Regelutfyllnaden

Miljöskyddslagen är en ramlag och dess fulla innebörd kommer först fram vid den konkretisering av normerna som följer av de olika inblandade myndigheternas agerande. I det sammanhanget spelar statens naturvårdsverk en betydande roll. Verket skall som central förvaltningsmyndighet övervaka och samordna tillståndsprövning och tillsyn enligt ML. För detta förfogar verket över olika instrument med varierande rättslig status och auktoritet. En del av dessa har generell giltighet eller gäller för hela verksamhetstyper. Andra har en mera begränsad räckvidd och avser prövningen av enskilda företag och villkoren i anslutning till detta.

SNV har befogenhet enligt MF 17§ att meddela föreskrifter om egenkontroll av miljöfarlig verksamhet enligt ML 38a§ och om de särskilda miljörapporter som skall lämnas för miljöfarlig verksamhet med tillstånd enligt ML 38b§. Sådana föreskrifter är i den meningen tvingande att tillsynsmyndigheterna (Lst och MHN) måste acceptera

dem och att de därigenom indirekt blir tvingande också för företagen. Som tidigare nämnts har SNV utnyttjat denna möjlighet vad gäller miljörapporter (SNFS 1990:4 MS:24). Dessa föreskrifter är kortfattade och innehåller huvudsakligen ett antal krav av formell karaktär. Det centrala ur mera materiell synpunkt är 3§ som anger rapportens disposition och innehåll. Till föreskrifterna har emellertid knutits allmänna råd (AR 90:7) som visserligen inte är rättsligt bindande men utvecklar verkets uppfattning i detalj. Bl a försöker man med en serie ”rekommenderade” blanketter strukturera informationen. Verket menar att råden dvs blanketterna kan användas för alla typer av verksamheter dvs oberoende av bransch. Blanketterna ansluter självklart till föreskrifterna men går betydligt längre i konkretion och preciserar på en generell nivå sådana uppgifter som verket anser ”bör rapporteras i en miljörapport”.

Uppbyggnaden av föreskrifterna och de anslutande råden är som vi senare skall se relativt typiska för den strategi som SNV för sin konkretisering av ML:s generella regler i principiella frågor men föga av specifika regler med konkret innebörd för verksamheterna. Att man kan och vill göra så sammanhänger naturligtvis till stor del med att råden – även när de formellt ställs till den som skall utöva verksamheten – också måste beaktas av tillstånds- och tillsynsmyndigheterna. Så skall t ex miljörapporterna inlämnas till tillsynsmyndigheterna. Dessa har då formell möjlighet att ställa konkreta krav på rapporternas form och innehåll och även att besluta om vitesföreläggande om man anser uppgifterna otillräckliga. Samtidigt kan SNV (MF 17§ 1 pnkt) meddela föreskrifter om hur tillsynsmyndigheten i sin tur skall rapportera till verket. De allmänt och principiellt hållna och till intet förpliktigande ”råden” får därför antagligen en reell auktoritet långt utöver den formella. (Att SNV också ser det så framkommer möjligen indirekt av de omfattande samråds- och remissförfarandena som sker vid utarbetandet av allmänna råd. I fallet med miljörapportblanketterna har man t ex haft samråd med delegationen för företagens uppgiftslämnande enligt förordningen SFS 1982:668.)

Det är också klart att allmänna råd även annars spelar en stor roll i SNV:s precisering av ML. I allmänhet håller de sig dock på ett ganska principiellt plan. Detta gäller såväl de som behandlar prövning, tillstånd och villkor som de som avser tillsyn och kontroll.

Vi har tidigare kortfattat nämnt allmänna råd om prövning enligt

ML (AR 90:10). Dessa är egentligen inte någon självständig precisering av ML utan mera en slags tolkning av ML och dess förarbeten och fyller naturligtvis som sådan en viktig funktion. De har ersatt tidigare "Råd och Riktlinjer" (RR 1983:3) med anledning av de ändringar av ML som trädde i kraft 1989. Den ändrade beteckningen är uppenbart inte bara en anpassning till författningssamlingsförordningen. De nya råden är också tämligen hårt inriktade på procedurfrågor och de allmänna principerna för resonemangen i tillåtlighetsprövningen. Det finns överhuvudtaget inga synpunkter på konkreta förhållanden t ex gränsvärden, produktions- eller reningsteknik och liknande. Med detta bröt SNV delvis från en tidigare tradition från 1970-talet och början av 1980-talet. Bland fortfarande gällande råd från den tiden finns t ex rubriker som "Riktlinjer för buller från motorsportanläggningar" (PU 75:6), "Infiltration av hushållsavloppsvatten" (ME 4:80) och "Kommunala avloppsreningsverk" (AR 86:4) dvs konkreta synpunkter på var för sig små miljöfarliga verksamheter.

De mera principiellt inriktade allmänna råden kompletteras emellertid också av "branschfakta", som behandlar produktionsförhållanden och reningsteknik, och "temafakta", som är mera inriktade på miljö och recipienter. Dessa faktablad har naturligtvis ingen som helst rättslig auktoritet men kan ändå tänkas spela en stor roll t ex i länsstyrelsernas tillståndsprövning.

Tillstånd för miljöfarlig verksamhet knyts som regel villkor om skyddsåtgärder och försiktighetsmått. Hur dessa villkor formuleras och tolkas har stor betydelse bl a därför att de ligger till grund för tillsyn och kontroll och att olika åtgärder (förbud, miljöavgift, åtal, skadestånd) kan utlösas om de inte åtgärdas. Uppfyllandet av dessa villkor bestämmer också huvuddelen av miljöskyddets kostnader. Det är tillståndsmyndigheterna (Lst, koncessionsnämnden) som självständigt anger villkoren men som SNV uttrycker saken: "Även om varje fall skall prövas för sig är det viktigt att villkoren skrivs med tillämpning av så långt möjligt enhetliga principer." SNV riktar sig i sina allmänna råd om "Villkor i tillståndsbeslut" (AR 87:8) främst till länsstyrelserna som tillståndsmyndigheter men det är rimligt att anta att de läses med intresse även av andra berörda.

Det förefaller inte orimligt att anta att SNV med dessa råd i första hand vill åstadkomma att villkoren skrivs så att de entydigt och klart kan kopplas till tillsyn och kontroll. I princip vill man ha så precisa

villkor att eventuella avvikelser direkt kan bilda underlag i rättsliga processer om straff, miljöavgift eller skadestånd där beviskraven är höga. Samtidigt menar man emellertid att villkor som ger utrymme för skönsmässiga bedömningar inte helt kan undvikas: "Mot denna bakgrund får det godtas att inte varje villkor blir så utformat att det utan problem kan åberopas som grund i en straffprocess eller i ett ärende om miljöavgift. Det övergripande kravet på precision bör dock tillgodoses så långt som möjligt."

En relativt stor del av utrymmet i dessa allmänna råd ägnas åt auktoritativa definitioner av vissa nyckelbegrepp i villkorsformuleringarna. En sådan uppsättning begrepp sammanfattas under beteckningen "begränsningsvärden": gränsvärde, riktvärde och målsättningsvärde. Det är avsikten att ge dessa begrepp en omedelbar eller direkt rättslig betydelse. Ett "gränsvärde" får inte överskridas. Ett överskridande innebär att frågan om sanktioner i form av straff eller miljöskyddsavgift automatiskt skall prövas. "Riktvärde" anger en föroreningsgrad som om den överskrider mer än tillfälligt skall leda till att företaget är skyldigt att vidtaga åtgärder för att förhindra ett upprepande. Om detta inte sker skall tillsynsmyndigheten utfärda ett förläggande eventuellt förenat med vite (ML 40§ 3 o 4 st). Först i ett senare skede kan sanktioner övervägas. "Målsättningsvärde" har oftast en lägre kravstyrka och ett överskridande kan inte omedelbart och automatiskt föranleda åtgärder. De bör därför enligt SNV undvikas.

En stor del av publikationen ägnas en systematisering i olika "Villkorstyper" som kan användas var för sig eller i kombination. Den första typen är den där villkoren överensstämmer med dem som företaget redan har åtagit sig att följa i ansökan om tillstånd, dvs de allmänna villkoren. Typerna 2–4 avser utformningen av anläggningen och dess drift eller reningsutrustning och dess drift. Centrala är den femte typen som avser "utsläppsvillkor" och den sjätte som man kallar "recipientvillkor". Av dessa föredrar SNV utsläppsvillkor därför att de är lättare att kontrollera och mäta. Man säger om recipientvillkor: "Den sammanlagda bedömningen är att man f n bör vara restriktiv med användningen av detta slags villkor, utom när det gäller buller. Dels är det svårt att fastställa effektnivåer, dels är villkoret svårt att kontrollera." Det i citatet insmugna "för närvarande" kan antyda att SNV är berett att revidera sin uppfattning om det sker en fortsatt förskjutning i miljöpolitiken i riktning mot "miljöeffekter" och "miljö-

konsekvensbedömningar”. Ett steg i den riktningen togs också genom propositionen ”En god livsmiljö” (1990/91:90) men SNV har ännu inte ändrat i de allmänna råden om villkor. De återstående villkorstyperna (7–11) har mindre intresse i detta sammanhang.

SNV:s allmänna råd är när det gäller olika aspekter på tillsyn något mera konkreta än när det gäller prövning. Även här finns emellertid en viss betoning av rättsliga frågor och andra formalia. I den övergripande skriften ”Tillsyn enligt miljöskyddslagen” (AR 90:11) ägnar man således 50 av drygt 70 sidor åt kommentarer kring bestämmelserna i ML. Även här betonas sanktionsfrågorna i viss utsträckning. SNV understryker kraftigt att tillsynsmyndigheten är skyldig att göra åtalsanmälan bl a vad gäller överträdelser av villkor i tillstånd att bedriva miljöfarlig verksamhet och att underrätta naturvårdsverket om överträdelser.

På de återstående sidorna lämnar emellertid verket under rubriken ”Tillsynen i praktiken” mera konkreta synpunkter på tillsynens uppläggning. Man hänvisar också till skriften ”Anläggningskontroll enligt miljöskyddslagen” (AR 89:2) och olika branschpassade råd. Tillsynen är naturligen riktad mot den enskilda verksamheten och vi får ett intryck att man sätter kraven mycket högt från SNV:s sida. Detta leder möjligen till att kvaliteten och grundligheten i tillsynen av enskilda verksamheter har satts så högt att, givet resurserna, detta kommer i motsatsställning till ambitionen att kontrollera alla verksamheter. En sådan slutsats drar också riksrevisionsverket i rapporten ”Miljöskyddslagens tillämpning” (RRV dnr 1984:933) och utredningen om miljövårdens organisation (SOU 1987:32).

”Egenkontroll” spelar en betydelsefull roll i miljöskyddet både kostnadsmässigt och som underlag för åtgärder. Egenkontrollen innebär att företagen i tillståndet till miljöfarlig verksamhet ålagts att själva kontrollera olika aspekter på driften enligt ett fastställt kontrollprogram. Kontrollprogrammen fastställs av tillsynsmyndigheten efter förslag från verksamhetens utövare.

I sina allmänna råd ”Anläggningskontroll enligt miljöskyddslagen” (AR 89:2) ger SNV synpunkter på kontrollprogrammets utformning: ”Råden är av branschövergripande natur och bör utgöra en utgångspunkt för kontrollprogram för alla verksamhetstyper oavsett bransch” skriver SNV i förordet. Man anger emellertid samtidigt att de inte innebär ”ett ställningstagande till ambitionsnivån för kontrol-

len inom en viss bransch eller vid den enskilda anläggningen". Råden vänder sig i första hand till tillsynsmyndigheterna och ambivalensen när det gäller ambitionsnivåerna kan naturligtvis innebära att de skruvas upp onödigtvis. Detta kan emellertid inte beläggas i denna undersökning. Råden om kontrollprogram är, om än på ett generellt plan, detaljerade. De går inte in på olika verksamheter men kompletteras i viss mån av ett stort antal "underlagsrapporter" med ett mera konkret innehåll. De är vidare disponerade efter löpande (drift) kontroll och periodiska besiktningar.

Den löpande kontrollen utövas av företaget självt enligt kontrollprogrammet medan besiktningarna utförs av en opartisk besiktningsman likaledes enligt kontrollprogrammet. Kostnaden för besiktningarna bestrids av verksamhetens utövare men besiktningsmannen skall i princip godkännas av tillsynsmyndigheten.

Tillsynsmyndighetens viktigaste uppgift blir med detta system att analysera rapporter från driftkontrollen och besiktningarna. Man bör emellertid också göra egna inspektioner.

Det har inte varit avsikten här att ge en heltäckande redogörelse för hela SNV:s omfattande aktivitet med allmänna råd etc enligt ML. De redovisade publikationerna är emellertid enligt vår mening de viktigaste samtidigt som de ger en föreställning om SNV:s filosofi för konkretiseringen av ML.

SNV ägnar således ett mycket påtagligt intresse åt att i sina allmänna råd precisera och definiera begrepp som kan få rättslig betydelse. Konkreta uppfattningar om t ex begränsningsvärden eller allmänt om tillåtlighet etc är få i de allmänna råden. I stället har man valt att mera resonemangsvis uttrycka sådant i de lösligare formerna av faktablad, rapporter, branschöversikter och liknande. Man kan föreställa sig några överväganden som bakgrund till detta uppenbart medvetna val av strategi.

För det första innehåller ML i synnerhet i avsnittet om tillsyn en del åtminstone teoretiskt starkt styrande "maktmedel". SNV har möjlighet att direkt påverka dessa när det t ex gäller att föra talan i koncessionsnämnden, överklaga tillståndsbeslut hos länsstyrelserna, föranstalta om omprövning, väcka talan om miljöskyddsavgift etc. Även tillsynsmyndigheterna förfogar över åtskilliga maktmedel bl a möjligheten att utfärda förelägganden vid vite om olika åtgärder. Genomgående krävs emellertid för att dessa skall fungera som prevention

eller som potentiellt hot att det finns stringenta definitioner och precisa begränsningsvärden i villkor för tillstånd och kontrollprogram. I olika sammanhang har också regeringen och justitieombudsmannen understrukit den underliggande automatiken: tillsynsmyndigheten är skyldig att aktualisera miljöskyddsavgift eller åtalsprövning vid olika överträdelser.

Om detta är en tillräcklig förutsättning kan dock diskuteras. Problemen kan möjligen illustreras av "brott mot miljöskyddslagen" enligt BRÅ (Eriksson, Inger 1985) och SCB. Under 80-talet anmäldes ca 1 750 brott enligt dessa i och för sig osäkra källor. Antalet anmälningar har ökat mycket kraftigt under perioden; nästan hälften gjordes under 1988 och 1989. Flertalet anmälningar gjordes av tillsynsmyndigheterna och avsåg brott mot villkoren ("villkorsbrott"). Inger Eriksson (1991) anger med utgångspunkt i en enkät till landets åklagare antalet brott anmälda till åtal. För 1988 då 407 brott mot ML anmäldes handlade åklagare 88. (Siffrorna är emellertid osäkra. Grunberger et al anger t ex i en SNV rapport "Miljötillsynen i Sverige" helt andra siffror.) Inger Eriksson skriver i sin ambitiösa studie:

"Man kan se en tendens till att tillsynsmyndigheterna numera går "hårdare" fram, t ex utfärdar förelägganden i ett tidigare skede, kombinerar förelägganden med viten i större utsträckning och anmäler flera fall till åtal än tidigare. Denna undersökning tyder dock på att man i praktiken från myndigheternas sida fortfarande är mycket försiktig när det gäller att reagera på överträdelser av miljöskyddslagen med de styrmedel som står till buds."

Inger Eriksson anser sig också kunna konstatera:

"Tillämpningen av lagen i kombination med hur villkoren utformats innebär att det endast är mot en begränsad del av de tillståndsprövade verksamheterna som lagen tillämpas full ut. Det är idag framförallt de företag som har enkla, i betydelsen väl definierade och lätt kontrollerbara villkor och/eller mer överblickbara villkor, som i praktiken kan komma i fråga när det gäller straffrättsliga ingripanden. Därmed är det inte sagt att man också ringat in de miljöfarligaste eller mest nonchalanta företagen."

Så långt är alltså SNV:s inställning att precisera villkor begrepp och i allmänna råd en möjlig rätt strategi. Inger Eriksson gör emellertid också en annan observation värd att beakta:

”Det som utåt sett och framförallt från straffrättslig synpunkt kan framstå som passivitet (bl a långa handläggningstider; vår anm.) hänger förmodligen samman med den dubbla roll av samarbetspartner/rådgivare respektive kontrollör, som tillsynsmyndigheten har enligt miljöskyddslagen. Det ligger självklart en motsättning i att på en och samma gång samarbeta med någon och att verka för att densamme bestraffas.”

Om detta är riktigt så överensstämmer det med iakttagelser som Per Stjernquist (1973 och 1976) gjort om tillämpningen av skogsvårdslagen och Lars Lundberg om arbetsmiljölagen. I ett decentraliserat tillsynssystem tenderar ”inspektörerna” att föredra rollen som rådgivare och konsult, framför kontrollantens.

En annan delförklaring i SNV:s strategival att betona de precisa rättsliga definitionerna i sina allmänna råd och överlåta konkreta miljöställningstaganden i miljöfrågor till mindre förpliktigande och mera resonerande ”faktablad” och liknande, kan vara den begränsade och relativt homogena krets handläggare som sysslar med beslut enligt ML. Uppskattningsarna är osäkra men det rör sig om motsvarande 250–350 årsarbetskrafter sammanlagt hos SNV, koncessionsnämnden, länsstyrelserna och kommunerna som huvudsakligen sysslar med prövning och tillsyn enligt ML. (Detta kan jämföras med de bortåt 5 000 socialsekreterare som handlägger individ- och familjeärenden enligt SoL.) Gruppen har sannolikt en likartad teknisk eller naturvetenskaplig utbildningsbakgrund och troligen också likartade värderingar och synsätt. ”Motpartens” företrädare antingen i företagen, som konsulter eller som företrädare för miljörelserna har antagligen också i stort sett samma bakgrund. Man kan väl föreställa sig att det utvecklas ett gemensamt språk och en underförstådd föreställning om giltigheten av olika argument. Mot en sådan bakgrund kan det förefalla rimligt att som SNV i stort sett inskränka styrningen till ”resonerande” faktablad etc när det gäller preciseringen av t ex tillåtlighet och villkor enl ML.

SNV bedriver överhuvudtaget en mycket omfattande informa-

tionsverksamhet. Den primära målgruppen är den s k miljöårdsfamiljen. Informationens underlag är naturvetenskaplig forskning och tekniskt utvecklingsarbete. En ambitionsnivå är att få acceptans för detta material och det verkar som man uppnår detta. I en utvärdering 1989 genomfördes intervjuer med företrädare för länsstyrelsernas miljöårdsenheter och kommunernas miljö- och hälsoskyddskontor. Intrycket de flesta har är att SNV:s information är trovärdig (100 procent) och användbar (80 procent). Detta ger naturligtvis SNV ett slags "problemformuleringsprivilegium" som kan vara helt dominerande i ML:s konkretisering.

Finansieringen

Miljöskyddet finansieras efter "the polluter pays principle" (jmf om arbetsskador). Detta är då enkelt reglerat i ML och MF vad gäller kostnaderna för t ex skyddsåtgärder och egenkontroll. Det är något mera komplicerat när det gäller myndigheternas kostnader enligt ML. Detta regleras i förordningen (1989:598) om avgift för myndigheternas verksamhet enligt miljöskyddslagen. Förordningen anger att avgift skall tas ut för den verksamhet enligt ML som bedrivs av koncessionsnämnden, naturårdsverket och länsstyrelserna (1§). Avgiften bestäms av länsstyrelserna enligt en till förordningen bilagd prislista. För en kommunal nämnds verksamhet enligt ML får kommunen ta ut avgift enligt taxa som kommunen själv bestämmer (7§). Om kommunen är tillsynsmyndighet finns en särskild lägre tariff för den statliga avgiften i bilagan till förordningen. Naturårdsverket får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för länsstyrelsernas tillämpning av förordningen (11 §). Tills vidare har dock verket avstått från att utfärda några föreskrifter utan endast allmänna råd "Finansiering av miljöskydd" (AR 92:2).

Avgifterna är schabloniserade i bilagan till förordningen. SNV understryker i sina råd att avgifterna är en avgift för myndigheternas totala kostnad för verksamhet enligt ML. De är inte endast en avgift för prövning och tillsyn. De skall även täcka t ex arbete med föreskrifter och allmänna råd, tillsynskampanjer, branschöversikter, faktablad osv. SNV understryker att avgiften är en renodlad "finansie-

ringsavgift” och inte någon styrande avgift där miljövänligare beteenden premieras. Detta innebär emellertid också att de inte har någon styrande effekt på myndigheternas prioriteringar eller t ex dimensioneringen av tillsynsverksamheten.

Huvuddelen av skriften om miljöskyddets finansiering upptas sedan av tämligen formella, närmast triviala, påpekanden om handläggningen av avgifter. För en del miljöfarliga verksamheter (sjukhus, flygflottiljer, smörjoljetillverkning etc) gör man dock en del särskilda påpekanden.

Miljöskyddslagens innebörd

Trots det omfattande utredningsarbetet kring miljöskyddsarbetet och miljöpolitiken i allmänhet är det påtagligt svårt att få någon entydig uppfattning om hur ML egentligen fungerar och vad som verkligen uppnås. Detta sammanhänger delvis med de outvecklade informationssystemen både vad gäller uppföljningen av lagens tillämpning och när det gäller effekterna på miljön. Det senare är naturligtvis inget banalt problem; det finns uppenbara svårigheter att isolera åtgärder enligt ML från andra miljövårdande åtgärder och från diverse spontana processer. Inte heller är det enkelt att kartlägga kostnaderna för implementeringen av ML. Detta senare får dock huvudsakligen ses som ren uraktlåtenhet.

En utgångspunkt för en uppfattning av hur lagen fungerar kan vi få i en undersökning av hur vissa centrala begrepp i lagen hanteras i verkligheten: tillstånd, omprövning, tillsyn inklusive kontrollprogram och inspektioner. Då finns det en del material att tillgå i betänkandet ”För en bättre miljö” (SOU 1987:32) och i en rapport utarbetad av en arbetsgrupp tillsatt av SNV ”Miljötillsynen i Sverige” (Grunberger et al). Huvuddelen av den senare skriften baseras på en enkät till tillsynsmyndigheterna och avser då läget andra halvåret 1989. I viss utsträckning har enkätmaterialet kunnat jämföras med underlagsmaterialet till det ovan nämnda kommittébetänkandet. Det är i övrigt inte helt lätt att bedöma materialets kvalitet därför att bortfallet är ganska stort.

Enkäten har varit frivillig i den meningen att SNV inte har velat

utnyttja sin rätt att i sådana sammanhang utfärda föreskrifter. Följaktligen har bland annat en stor länsstyrelse inte kunnat eller velat ge fullständiga uppgifter om tillsynsobjekten, vilket får arbetsgruppen att suckande konstatera: "Tjugo år efter det att miljöskyddslagen infördes och Lst blev tillsynsmyndighet tycks alltså en sammanställning av tillståndspliktiga anläggningar saknas!"

Totalt redovisas 6 700 tillståndspliktiga anläggningar. (Stockholms län saknas i redovisningen). Av 450 tillståndspliktiga A-objekt (= prövas av koncessionsnämnden enligt bilaga till MF) saknade 71 tillstånd. Av dessa hade 17 dispens enligt bestämmelser i ML före 1981. Av 5 180 B-objekt (=prövas av Lst enligt MF) saknade 2 950 eller 57 procent tillstånd, men av dessa hade 1 150 dispens.

Kontrollprogram saknades för 13 procent av A-objekten och för 57 procent av B-objekten. Arbetsgruppen konstaterar: "Det är troligt att ett mycket stort antal objekt knappast kan ha godtagbar standard på tillsynen i och med avsaknaden av kontrollprogram. För Lst förestår ett omfattande arbete att ta fram mer än 3 000 kontrollprogram."

För verksamheten som står under kommunal tillsyn är bortfallet mycket stort. Andelen tillståndspliktiga verksamheter utan tillstånd förefaller emellertid vara större än där Lst utövar tillsynen. Detsamma gäller andelen utan kontrollprogram. Särskilt gäller det senare naturligtvis anmälningspliktiga verksamheter enligt MF:s "C-lista".

Någon uppfattning om kapaciteten i tillståndsprövningen kan man få av enkäten. Koncessionsnämnden prövade under ett halvt år 1989 98 ärenden varav endast 20 avsåg "ny verksamhet". Länsstyrelserna prövade under samma period ca 360 ärenden varav ca 46 procent avsåg ny verksamhet. SNV har i sina allmänna råd om prövning och tillsyn betonat "omprövning" enligt ML 24§ som det väsentliga sättet att flytta fram miljöskyddets positioner. Verkligheten är emellertid att koncessionsnämnden prövade ett och länsstyrelserna två sådana ärenden under andra halvåret 1989. Arbetsgruppen menar dock att detta kan komma att ändras när de nya möjligheter att begära omprövning som infördes 1 juli 1989 får effekt. Om man ser till tillsynsmyndigheternas kapacitet, sedan det nödvändiga arbetet med nya tillstånd och kontrollprogram har tagit sin del, framstår detta emellertid som tämligen illusoriskt.

Ännu mera otillräckliga förefaller de tillgängliga resurserna vara när man konstaterar att den avvägning som SNV gjort 1987 mellan

kvaliteten i tillsynen och täckningsgraden skulle kräva 15 000 inspektioner/besök per år medan omräknat till årsproduktion enkäten visar att 5 400 inspektioner/besök utgjorde den dåvarande kapaciteten. Detta trots att antalet inspektioner per handläggare hade ökat med 40 procent sedan 1986 och trots att handläggarna omräknat i årsarbetskrafter hade ökat och låg ca 40 procent över vad SNV 1987 ansåg skulle behövas.

Denna ganska skröpliga bild av ML:s tillämpning kan kontrasteras mot den allmänna belåtenhet som skilda regeringar uttrycker i de olika miljöpolitiska propositionerna under 1970- och 1980-talen (bl a prop 1973:141 om undersökningsplikt, 1980/81:92 om bl a slopande av dispensförfarandet 1985/86:3 om naturresurslag 1986/87:135 och 1987/88:85 om miljöpolitiken inför 1990-talet.) I den senaste av dessa miljöpolitiska propositioner "En god livsmiljö" (1990/91:90) konstaterar man att miljöarbetet vad gäller industrin och andra enskilda utsläppskällor har lett till resultat:

"Genom ett i många stycken framgångsrikt arbete har utsläppen av förorenande ämnen från stora enskilda industrianläggningar, de s k punktkällorna, fått minskad betydelse i jämförelse med andra samhällssektors utsläpp."

Under rubriken "Industrin och enskilda punktsläpp", alltså i huvudsak miljöskyddslagens tillämpningsområde, sägs:

"Det övergripande målet för det fortsatta arbetet med utsläppen från industrins processer är att minska utsläppen till sådana nivåer att miljön ej tar skada och att hälsan inte påverkas. En sådan nivå bör vara möjlig att uppnå till sekelskiftet, *åtminstone för de utsläpp vi idag känner till storlek och miljöeffekt*. För detta arbete är miljöskyddslagen ett betydelsefullt instrument." (vår kurs)

Utgångspunkten för denna högt ställda ambition är de resultat av det samlade miljöskyddsarbetet som redovisas i bilaga A till propositionen. Bilagan har titeln "Hur mår Sverige?". Svaret är ungefär att de akuta sjukdomshärdarna i stort sett har läkt men att patienten är allmänt krasslig. Man pekar på kraftiga minskningar av de stora miljöfarliga utsläppen, både absolut och i relation till produktionen. Detta

gäller t ex utsläppen av klor från skogsindustrin och avfallsförbränningen med 80–90 procent. Detsamma gäller utsläpp t ex kvicksilver, arsenik och svavel från processindustrier och energianläggningar. Utsläppen av fosfor från reningsverken har minskat med 6 000 ton under 1970- och 1980-talen och det pågår arbete med att reducera kväveutsläppen.

Med denna utgångspunkt föreslås en ökad aktivitet vad gäller omprövning och en skärpning av ML bl a genom en utökad utredningsskyldighet för företagen i 14§ vad gäller omprövning enligt 23–25§§. Det föreslås också en del uttalanden som skall vara vägledande vid tillståndsprövning och omprövning bl a om klorerade organiska substanser (skogsindustrin), kvicksilverfri teknik (kloralkaliindustri), svavel och kväveoxider (processindustri) samt kväve från kommunala reningsverk. (Denna typ av ”vägledande” generella uttalanden vid sidan om lagstiftningen, som också förekommit tidigare, får enligt jordbruksutskottet (1990/91:JoU 16) dock inte ändra det grundläggande förhållandet att prövningsmyndigheterna skall göra sin prövning från fall till fall med beaktande av samtliga omständigheter i varje särskilt ärende. Innebörden torde vara att t ex ekonomiska förhållanden i branschen skall beaktas oberoende av om riksdagen uttalat synpunkter på absoluta utsläppsgränser.)

Man kan alltså konstatera att både framgångarna med ML:s tillämpning och de ytterligare steg som skall tas, huvudsakligen avser något tusental väl kända och mycket stora anläggningar inom processindustri, energiproduktion och avfallshantering samt de stora kommunala reningsverken. I övrigt är bilden oklar dels därför att miljövårdens olika informationssystem ännu inte kunnat ge någon fullständig bild och dels därför att kontrollprogram eller till och med tillstånd saknas för så många definitionsmässigt miljöfarliga verksamheter.

Det är nog rimligt att med SNV konstatera att ”miljöarbetets volym är för liten i förhållande till miljövårdsproblemen och miljövårdsambitionerna.” (cit efter prop 1990/91:90 bil 10.3). Miljövårdsambitionen sådan den uttrycks i ML kan ses som bestående av tre variabler (som alltså enligt SNV skall uttryckas i en ”volym”). En dimension är bredden av miljöfarlig verksamhet sådan den uttrycks i ML 1§ och framförallt i bilagan till MF. En annan är djupet eller kvaliteten i de undersökningar och överväganden som krävs för tillstånd. En tredje

dimension är tillsynens intensitet uttryckt som kvaliteten av kontrollen och t ex frekvensen inspektioner. Dessa tre "oberoende" variabler skall alltså ge den "volym" uttryckt i handläggande personal och andra resurser, som är erforderlig. Ekvationen går emellertid inte ihop och myndigheterna får inte i budgetprövningen trots finansieringssystemet, de resurser som skulle krävas för ML:s genomförande fullt ut.

Förhållandet att lagstiftaren ibland stiftar en lag för att lugna vissa grupper och sedan hindrar eller omöjliggör dess effektiva implementering för att tillgodose andra intressen är väl belagt i litteraturen. Paradexemplet är nog fortfarande pionjärstudien av Wilhelm Aubert m fl "En lov i søkelyset" (1952) om den norska hembiträdeslagen. Det är emellertid knappast någom man talar särskilt högt om i den offentliga debatten.

Cybernetisk samhällsstyrning?

Sedan början av 1960-talet, då miljöfrågorna först dök upp som en angelägen punkt på den politiska dagordningen, och fram till åtminstone 1991, har miljöproblemen vidgats, förvärrats och förändrats. Detta har naturligtvis mindre att göra med faktiska förhållanden än med föreställningar påverkade av ökad kunskap och medvetande, levnadsstandard och förändrad riskbenägenhet. Efter hand har också den samlade lagstiftningen på området ("miljörätten" enligt Michanek) utvidgats både genom nya lagar och genom tillägg, justeringar och utvidgningar av de befintliga. Tyngdpunkten i den politiska problemformuleringen har förskjutits från enstaka, stora och påtagliga föroreningskällor till de många små och diffusa. I konsekvens därmed har också betoningen i styrmedlen förskjutits från prövning och kontroll av specifika utsläpp till generellt verkande administrativa och ekonomiska instrument och bevakning av miljökvaliteter.

Detta har naturligtvis då reducerat ML:s relativa betydelse efter dess storhetstid i början av 80-talet. ML är emellertid sakligt sett fortfarande ett viktigt instrument. Dess symboliska betydelse för att ge miljöproblemen gestalt i den allmänna opinionen är möjligen större. Det är troligen lättare att "känna" punktutsläppens påtagliga närvaro

än ”sura regn” eller ”uttunning av ozonlagret”. ML är också det första klart uttalade uttrycket för de samhälleliga ”åtagandena” på miljöområdet och har därigenom delvis bestämt problembilden.

I allmänhet föreställer vi oss att en ramlagskall innehålla en utförlig beskrivning av de mål som skall gälla för den delegerade konkretiseringen. Vi har tidigare sett att detta inte är fallet när det gällde LAF och tveksamt när det gäller SoL. Det är heller inte helt lätt att finna en sådan målbeskrivning i ML. Ulf Rannerås har gjort ett ambitiöst försök att – i närmast hegeliansk anda och med ett exegetiskt studium av olika regerings- och riksdagsuttalanden som utgångspunkt – försöka konstruera en slags målhierarki bestående av ultimär-, primär- och delmål. Sådana försök förefaller emellertid knappast meningsfulla om syftet är att nå någon ”hermeneutisk” insikt i innebörden av ML. Flera forskare bl a Håkan Hydén (1978) och Lars Ericsson (1989) anser att ML endast är ett miljöpolitiskt alibi för de ekonomiska intressena i ett kapitalistiskt samhälle. Inte heller detta förefaller vara någon meningsfull infallsvinkel. Det har uppenbart aldrig eller åtminstone inte hittills varit meningen att ge miljöhänsynen en ställning av absoluta imperativ. (I den allmänna debatten och i en del auktoritativa politiska uttalanden på senare tid kan man se en tendens att upphöja en föreställning om ”långsiktig ekologisk överlevnad” till ett sådant absolut värde. Detta har i så fall inte ännu fått något praktiskt genomslag och har i varje fall lite med ML att göra.)

Vad man uppenbart gjort genom ML är att skapa ett beslutssystem som tillerkänner allmänintresset ”god miljö” en roll eller vikt i bestämda situationer. Vilken tyngd just miljöintresset skall ha i förhållande till andra allmänna intressen har man däremot inte sagt något explicit om. Det framgår endast indirekt av de aktörer som legitimeras av ML och deras roller i processen. Det är beslutssystemet, den formaliserade beslutsprocessen, de legitima aktörerna och deras roller som bestämmer utfallet. En meningsfull diskussion om ML:s mål kan därför endast föras ”teleologiskt”; man syftade dit man nådde! (Det finns en lustig parallell i den målformulering som angavs i 1963 års trafikpolitiska beslut: ”Tillfredsställande transportförsörjning till lägst möjliga kostnad”. Det lades ner mycket energi på att försöka utreda vad som operationellt kunde menas med ”tillfredsställande transportförsörjning”. Så småningom kom man underfund med att det helt enkelt betydde ”så bra som man har råd med”. Men detta var

resultatet av en planerings- och förhandlingsprocess helt oberoende av alla metafysiska målformuleringar.)

Med en sådan utgångspunkt kan man möjligen se ML närmast som ett slags "reglersystem" av cybernetisk karaktär. Cybernetiska (av grekiska kubernetes=styrman) reglermodeller karaktäriseras av integration och av positiv och/eller negativ återkoppling på grundval av information om utfallet och omgivningen. Regeringen uttrycker tanken i prop 1990/91:90: "Den svenska integrerade miljöskyddsmodellen för tillstånd och tillsyn ger goda möjligheter till återkoppling och information." Det kan nog göras troligt att det är meningsfullt att betrakta ML just i termer av en raffinerad cybernetisk reglermodell där den fastslagna kursen är "bättre miljö" snarare än som ett traditionellt system av rättsregler med en normativt men statistiskt fastslagen "god miljö".

En förutsättning för att modellen skall fungera är att statsmakterna är villiga att justera den på grundval av både vunna erfarenheter av dess sätt att fungera ("trial-and-error") och med hänsyn till t ex ekonomiska förhållanden och läget på arbetsmarknaden. Uppenbart har det också funnits en sådan (ovanligt) öppen inställning till ML. Sedan 1969 har den justerats av i genomsnitt vartannat riksmöte. Dessa täta justeringar är veterligen unikt för ML. Poängen med ramlagar är ju annars att de skall vara så robusta att ändringar blir onödiga. I allmänhet har justeringarna inneburet att miljöintressena fått ökad tyngd. Detta gäller särskilt perioden 1987–1991 då de ekonomiska förhållandena uppfattades som gynnsamma.

Även när man undersöker ML:s struktur verkar det meningsfullt att se den i reglertekniska termer snarare än som rättsliga normer i konventionell mening. Lagen innehåller ju egentligen inga handlingsregler. De få som finns t ex 4–6 §§ är alltför vaga för att ge någon påtaglig vägledning. I stället regleras, delvis mycket detaljerat, formerna för ett samtal eller en förhandling mellan representanter för två motstående allmänintressen, nämligen ett ganska sammansatt exploateringsintresse och intresset av en god miljö. (Att det också finns parter i en mera civilrättslig mening, dvs sakägare, är i sammanhanget närmast en bisak.) Det enda krav ML egentligen ställer är att samtalet skall ske i ordnade, nästan rituella, former och leda fram till någon slags enighet.

Denna enighet eller balans mellan intressen kan nås på olika nivå-

er. När nu lagstiftaren inte har ansett sig böra precisera dessa har han i stället sökt organisera beslutsprocesserna så att systemet skall bli i det närmaste självreglerande men ändå flexibelt. Detta kräver en slags adaptivitet som är främmande för domstolarna. Redan från början baserades därför, mot immisionssakkunnigas förslag, hanteringen av ML på administrativa myndigheter med regeringen som högsta instans. Denna struktur har sedan vidareutvecklats så att länsstyrelserna och kommunerna fått större befogenheter. Det bör i sammanhanget påpekas att såväl länsstyrelserna som kommunerna inte bara är förvaltningsmyndigheter. De är också i någon mening "politiska". (Vi vet emellertid lite om hur t ex länsstyrelserna fungerar i tillståndsärenden och tillsyn.) Konstruktionen med förvaltningsmyndigheter snarare än domstolar, förhindrar också att beslutsprocesserna petrifieras genom prejudikat. För den positiva, förstärkande återkopplingen svarar i första hand SNV. Efter 1981 då verkets "entreprenörsroll" bekräftades och förstärktes, har man ingen skyldighet att balansera olika intressen. (En hel del talar dock för att man ändå gör det). Verket har olika formella och direkta instrument för att hävda miljöintressena: Besvärsrätt i tillståndsärenden, initiativrätt i omprövningsärenden, föreskriftsmakt när det gäller tillsyn osv. Möjligen betyder verkets informella roll i normbildningen genom allmänna råd, informationsverksamhet och internutbildning i den s k miljövärdsfamiljen mera.

Ett annat förstärkande inflytande har naturligtvis de olika miljöorganisationerna. Det samrådsförfarande som stadgas i ML 129§ garanterar att de hörs men inte att deras synpunkter beaktas. De har ingen besvärsrätt.

För den negativa, dämpande återkopplingen svarar bl a kommunerna och de lokala arbetstagarorganisationerna. I varje fall när t ex sysselsättningen hotas. Men särskilt kommunerna måste ta många andra hänsyn. Båda har besvärsrätt.

Sedan kan regeringen naturligtvis också genom att vara restriktiv i budgeten själv moderera vad som annars kanske skulle bli en alltför kraftfull lagstiftning eller, om så skulle behövas, "släppa loss" SNV och Lst genom att öka medelstillelningen.

14. *Sammanfattande slutsatser*

Denna bok har handlat om ramlagar och ramlagstiftning. Det är möjligen så att själva ramlagskonstruktionen har gamla anor, men både som vetenskapligt begrepp och faktiskt, politiskt fenomen är det först under de tre senaste decennierna som den kommit att spela någon mera framträdande roll i det offentliga samtalet. Allmänt menar man med ramlag (vi skall återkomma mera utförligt till detta) en lagstiftning som förenar en – ofta ganska vag och ibland motsägelsefull – målangivelse med en omfattande delegerad och subdelegerad makt till olika andra offentliga myndigheter eller domstolar att konkretisera lagens innehåll genom sekundära normer eller genom prejudikatsbildning.

I bokens första del har vi försökt utreda denna alltmer utbredda ramlagstiftning och dess förhållanden till konstitutionella principer och förvaltningspolitiska förutsättningar. Den i och för sig ganska omfattande litteratur, som finns på området i form av vetenskapliga studier och ”förvaltningspolitiska” uttalanden och som vi har försökt utgå från är emellertid i allmänhet mycket allmänt hållen. Den framställning som redovisats i kapitel 2–7 och som försöker relatera ramlagstiftning till folkstyrelsens egenskaper och ramlagarnas inordning i rättssystemet, innebörden för formell rättssäkerhet, materiell rättstrygghet och central styrning, har därför blivit ganska principiell. Den är emellertid tillräcklig för att problematisera en del angelägna frågor som bara kan studeras i konkreta exempel.

Det totala antalet ramlagar – hur man än definierar begreppet – är okänt men stort. Det är okänt därför att de långt ifrån alltid varudeklarerats som ramlagar. Ofta nog krävs det en ganska ingående politisk och rättssociologisk analys för att diagnostisera en lag som ramlag. Huvuddelen av boken (kapitel 8–13) har därför ägnats åt en gans-

ka ingående empirisk beskrivning och analys av några legala program, där det inte råder någon tvekan om att de kan uppfattas som ramlagar. Framställningen fokuseras på deras tillkomst, struktur och inordning i rättssystemet samt deras sätt att fungera i verkställigheten av politiken. En del av resultaten är ganska överraskande.

I detta kapitel skall vi sammanfatta vad som sagts tidigare men också försöka oss på ett försök till generell kritisk analys. Det kan med fog hävdas att vårt underlag egentligen inte är tillräckligt för några långtgående generella slutsatser och att resultaten av vår granskning egentligen endast blir en del mer eller mindre dramatiska iakttagelser. Det kan emellertid hävdas att ramlagstiftning är en så okänd "materia" och riskerna med dess okritiska hantering så stora att även dåligt underbyggda generaliseringar och varningar kan vara berättigade.

Ett normativt perspektiv

I kapitel 2 har vi gjort gällande att ramlagstiftningens växande popularitet under de två eller tre senaste decennierna beror på ett motsatsförhållande mellan de restriktioner på den offentliga maktutövningen som ges i författningen och ett växande behov av offentlig intervention och styrning.

Restriktionerna kommer främst från regeringsformens kraftfulla hävdande av legalitetsprincipen (RF 1 kap 1 § 3 st) och grunderna för normgivningsmaktens fördelning (RF 8 kap). En annan sida av legalitetsprincipen är de formkrav på själva lagstiftningsprocessen som anges dels i regeringsformen (bl a RF kap 3–5 §§ men också i 7 kap och 8 kap 18 §) och dels i riksdagsordningen. Båda dessa aspekter på legalitetsprincipen har lång tradition och deras nödvändighet är oomtvistad. Den ena sidan tjänar till att göra den offentliga makten tydlig och klar den andra utgör en garanti för de demokratiska processerna och folkets participation.

Men dessa formella restriktioner på den offentliga makten flankeras av ett växande behov av offentlig styrning som delvis beror av samhällets ökande sociala, ekonomiska och tekniska komplexitet, men som delvis också beror av växande politiska ambitioner.

Mot den bakgrunden kan ramlagstiftning, som i första hand är en delegering eller decentralisering av normgivningen, ses som en möjligen nödvändig rationalisering och effektivisering av den offentliga maktutövningen. I ett sådant perspektiv är det naturligtvis inte helt förvånande att antalet ramlagar ökar även på centrala områden och trots att nackdelarna är väl kända.

Allting tyder alltså på att behovet eller "efterfrågan" på offentliga ingripanden med stöd av lagstiftning kommer att öka framdeles samtidigt som lagstiftningskapaciteten är och förblir begränsad. Det är i detta spänningsförhållande som ramlagar aktualiseras som en metod att utnyttja den tillgängliga lagstiftningskapaciteten bättre och effektivare.

Rättssystemet

Rättssystemet – den sammanflätade strukturen av lagar och andra regler – kan förstås som en formell och abstrakt organisationsbeskrivning av samhället. Det definierar positioner för och relationer mellan olika subjekt. Som sådan är det naturligtvis inte uttömmande. Liksom i företag och andra organisationer finns det också en informell struktur med roller och samband som med avsikt eller förbiseende inte preciserats i formella regler. Delar av denna informella struktur får emellertid betydelse vid implementeringen av en politik.

Om vi ser rättssystemet på detta sätt är det ändå "skapat" av en politisk vilja. Det finns ett samband mellan lagstiftare och lag som kan uppfattas på olika sätt, dvs man kan lägga tonvikten på olika egenskaper i relationen.

Ett sådant perspektiv är att se lagstiftningen som ett uttryck för vad den allmänna meningen tänker om "vad som må vara rätt och riktigt och nyttigt" (Afzelius; cit efter Sundberg 1978). Ett sådant synsätt är dominerande i nordisk rättsvetenskap. Sundberg kallar det kodifierande. Om man antar att de kulturella och sociala värderingar som skall uttryckas i lagstiftning rimligen förändras mycket långsamt, blir kraven på lagstiftningskapacitet också jämförelsevis små. Kanske inskränkta till intermittenta justeringar när praxis genom prejudikatsutveckling kommit att avvika alltför mycket från lagtexten.

Sundberg kontrasterar detta synsätt – som för honom uppenbart framstår som idealt – med ett som han med uppenbart ogillande kal-

lar politiserande. En mera neutral beteckning skulle möjligen vara "instrumentell". Han illustrerar med ett uttalande av dåvarande justitieministern Carl Lidbom som pregnant sammanfattar denna syn på lagstiftningen:

"Vi socialister kan aldrig nå målet om vi inte konsekvent gör fritt forna tiders syn på lagar som skrivs för någon slags oföränderlig objektiv rättvisa. Lagar skall inte betraktas med underdånig respekt (av lagstiftaren; vår anm). De är arbetsredskap som vi använder för att nå politiska mål."

Vi kan i sammanhanget bortse från att det är en socialist som skriver; motsvarande uppfattning skulle säkert kunna formuleras av vilken någorlunda medveten politiker som helst – fast inte alltid högt.

En lång rad undersökningar visar att de politiska representanterna eller eliterna är långt mera förändringsvilliga eller radikala än de mera förändringsovilliga eller konservativa medborgarna i allmänhet. Lagar och lagstiftning sedda i detta instrumentella perspektiv riktar därför på ett annat sätt uppmärksamheten på frågan om lagstiftningsskapacitet. Det är ingen tillfällighet att delar av problemen kring ramlagstiftning beskrevs som "Lidbommeri" under slutet av 1970-talet (Sundberg 1978, Sundberg-Weitman). Det är emellertid endast med en sådan "instrumentell" grundsyn på lagstiftningen vi kan ringa in ramlagarna och deras egenskaper i rättssystemet.

Rättens sociala funktion

Rättssystemet utgör naturligtvis ett ganska oöverskådligt nätverk av mer eller mindre sammanhängande lagar. Rättsvetenskapen har följaktligen utvecklat olika taxonomier för att skapa överblick och ordning. (Ett exempel är den indelning av ämnet som görs vid de juridiska fakulteterna.) För vårt syfte att urskilja och problematisera ramlagar och ramlagstiftning har de emellertid i allmänhet bristen att utgå från en statisk och kodifierande grundsyn. Ett alternativ skulle då kunna vara att – med ett instrumentellt perspektiv – skapa tre grova kategorier av lagar efter deras manifesta funktion (fritt efter Hydén 1984). En kategori är då de som tjänar syftet att stabilisera annars i huvudsak självreglerande system som t ex familjen eller marknaden.

En annan kategori är de som avser att möjliggöra offentlig intervention i sådana system. En tredje slutligen är de som syftar till att styra offentlig resursanvändning till vilket vi räknar såväl offentlig konsumtion och investeringar (t ex försvar, vägar), offentlig produktion av tjänster (t ex sjukvård) som sociala transfereringar (t ex socialbidrag, pensioner). Förutom lagar med sådana manifesta och reala funktioner finns det en del som har väsentligen symbolisk betydelse. Dessa angår oss emellertid inte här.

Låt oss först konstatera att den helt övervägande delen av all samhällsaktivitet äger rum utan att staten har någon uttrycklig uppfattning om det materiella innehållet. Detta gäller i varje fall sådana sfärer som huvudsakligen angår den enskilde, familjen eller "marknaden". Man ingriper naturligtvis mot avarter (omhändertagande av missbrukare, barnmisshandel eller vilseledande bokföring) men mest är staten intresserad av att garantera "spelreglerna" så att beteendena blir förutsägbara för enskilda aktörer.

Trots att statens ambitioner i dessa avseenden är begränsade utgör sådan lagstiftning ändå en huvuddel av lagboken (däremot inte av gällande delar av svensk författningssamling). Där ingår huvuddelen av civilrätten liksom regler för hur avvikelser skall beivras (straffrätten) och hanteras (processrätten). Inom detta område – alltså främst civilrätten – vill staten skapa förutsättningar för att det skall fungera men knappast påverka det materiella utfallet; det är ju i stort sett möjligt att avtala om vad som helst medan lagen mest säger att "avtal skall hållas". (Det finns undantag; det refererade uttalandet av Carl Lidbom gjordes t ex i samband med reformerna av giftermålsbalken 1973.)

Just syftet att stabilisera, ge entydiga spelregler och göra beteenden förutsägbara medför naturligtvis att sådana lagar skall förändras endast långsamt om alls. De ställer följaktligen relativt små krav på statsmakternas lagstiftningskapacitet. De ställer däremot stora krav på exakthet och kanske framförallt klarhet. Det är alltså ett område där ramlagar varken är särskilt behövliga eller lämpliga.

Om man föreställer sig att olika delar av samhällslivet – stabiliserat av civilrättslig lagstiftning – i stort sett fungerar tillfredsställande ur statsmakternas synpunkt, så kan det ändå finnas anledning för staten att intervensera och korrigera. Ett intresse kan vara att skydda svagare parter. Ett annat kan vara hänsyn till ett mer eller mindre vagt allmän-

intresse. Under efterkrigstiden – det starka samhällets period – har sådan intervention ansetts rimlig på alltfler områden.

Sådan lagstiftning kan uttryckas på olika sätt. En variant är att man gör modifieringar i en annars civilrättslig reglering. Ett exempel kan vara jordabalken 12 kap (den s k hyreslagen) genom vilken man urskiljer och skyddar hyresgäster i vissa situationer (besittningsskydd) och ger dem vissa rättigheter utöver hyresavtalet (bytesrätt). Andra sådana exempel kan vara konsumentköplagen, som är en mera långtgående utbrytning ur handelsbalken, eller miljöskyddslagen, som formellt har tappat all koppling till sitt ursprung i jordabalken. Alla sådana inbrytningar kräver också en speciell organisation för normering. Det kräver också en organisation för konfliktlösning. Det finns en tendens att man konstruerar särskilda specialdomstolar för detta (bostadsdomstolen, marknadsdomstolen, arbetsdomstolen). Endast sällan har denna lagstiftning ramlagskaraktär.

En stor del av den offentliga interventionen sker emellertid utan någon sådan uttalad eller underförstådd inskränkning i den civilrättsliga regleringen. Ett allmänintresse har på många områden alltid erkänts och hävdats. Den nuvarande plan- och bygglagen (PBL), som hävdar olika allmänintressen i dispositionen av mark, har anor i landshapslagarnas "byggningsbalk". Allmänintresset har här naturligtvis utvecklats och expanderat genom seklerna men principen är densamma. Sådan lagstiftning utvecklas ibland från vaga "inskränkningar" i vissa beteenden till explicita "påbud" om visst beteende. Ju mer påbjudande desto större blir kraven på flexibel anpassning till föränderliga tekniska och ekonomiska förutsättningar. Exempel på sådan lagstiftning där anpassningskraven är, och måste vara, höga är förutom PBL, arbetsmiljölagen, lagen om kemiska produkter, livsmedelslagen, hälsoskyddslagen. Till skillnad från sådan lagstiftning, som mer eller mindre tydligt är interventioner i civilrättsliga regler, avgörs ärenden av denna typ i första instans oftast på rent administrativ väg; av förvaltningsmyndigheter snarare än domstolar. Normeringen sker ofta genom föreskrifter utfärdade av centrala förvaltningsmyndigheter (arbetsarkivstyrelsen eller livsmedelsverket) medan ärendena avgörs av regionala organ (länsstyrelsen, yrkesinspektionen), kommunala organ (miljö- och hälsoskyddsnämnden) eller till och med sublokalt (skyddskommittéer). Här finns många ramlagar.

En tredje viktig del av lagstiftningen fyller funktionen att direkt

reglera eller styra den mycket omfattande offentliga verksamheten. Sådan kan ha mycket olika karaktär alltifrån produktion av "odelbarheter" till fördelningen av olika sociala förmåner (barnbidrag). Det är inte alltid nödvändigt att sådan styrning behöver formuleras av riksdagen genom lag. En hel del faller under regeringens restkompetens och annat hör till den oreglerade kommunala förvaltningen. En stor del av styrningen kan också ta helt andra former som verkställighetsföreskrifter i anslutning till anslag, organisationsförändringar osv. På några av de större områdena anses i allmänhet sådana frågor ha en sådan dignitet att politiken alltid skall utgå från av riksdagen stiftad lag. Det ena är transfereringarna och det andra är det stora område där riksdagen ålägger kommunerna att utföra och tillhandahålla offentliga tjänster. Båda innehåller ramlagstiftningsproblem.

För flertalet transfereringar, t ex socialförsäkringarna eller studiestöd, är det inte tekniskt svårt att utforma mycket precisa regler eller att verkställa dem. Men de är också samhällsekonomiskt betydelsefulla och i långa stycken politiskt kontroversiella. Förmånerna förändras därför med ganska täta intervall och ändringstakten ökar. Lagen om allmän försäkring ändrades i genomsnitt sex gånger om året under 1970-talet, tio gånger/år under 1980-talet och börjar på 1990-talet närma sig 15 gånger/år (Sterzel 1991). Detta leder naturligtvis till svårigheter att koordinera de olika förmånerna och behålla internkonsistensen i den komplicerade väv som de sociala transfereringarna utgör och att koordinera dem med materiellt nära bestämmelser i andra lagar. I allmänhet är transfereringsreglerna mycket entydigt bestämda i lag eller förordning men i enstaka fall har man överlåtit preciseringen till myndigheter och domstolar. Ett exempel på detta är arbetsskadeförsäkringen.

Ett särskilt problem i sammanhanget är de områden där man i lag ålagt kommunerna att svara för verkställigheten av vissa sociala åtaganden. Sammantaget utgör detta ca 2/3 av den sammanlagda offentliga konsumtionen. I själva förhållandet att riksdagen anförtrott verkställigheten av sådana program till den kommunala självstyrelsen ligger ju implicit att man också accepterar ett mått av "kontrollerad" skönsmässighet. (När man inte kunnat acceptera detta har kommunal verksamhet förstatligats t ex polisväsendet.) Motiven för den omfattande kommunaliseringen av offentlig verksamhet som skett sedan 1950-talet har varierat: anpassning till lokala variationer, integration

av näraliggande verksamheter och den allmänna tilltron till delegering som effektivitetsfrämjande. Alla sådana syften motverkas ju av detaljreglering. Följden har också blivit att den kommunala "självförvaltningen" i stor utsträckning kommit att styras av riksdagen huvudsakligen genom en serie mycket robusta ramlagar. (Det kan dock noteras att den mycket omtalade "ädelreformen" 1991 endast krävde någon marginell förändring i den "påbjudande" socialtjänstlagen men åtskilliga i den "tillåtande" hälso- och sjukvårdslagen.) Samtidigt är det naturligtvis inte oväsentligt att denna låga precisionsgrad i lagstiftningen innebär en del risker för formell och materiell rättssäkerhet, likabehandling och statsmakternas övergripande kontroll etc. Detta kräver då en fungerande internkommunal demokrati liksom att "det kommunala sambandet" är effektivt. I bland har detta inte ansetts tillräckligt och statsmakterna har styrt bl a med statsbidragsvillkor och ibland genom att införa rätt till förvaltningsbesvär.

Det är väsentligt att understryka att kommunerna i sådana sammanhang ändå är verkställare av centralt bestämda program. Detta gäller oberoende av om verksamheten finansieras genom kommunalskattemedel, specialdestinerade statsbidrag eller avgifter. Ibland uppstår en debatt där kommunerna genom kommunförbundet hävdar principen "skall vi betala så skall vi också bestämma" medan regeringen understryker kommunernas roll som instrument för den statliga politiken. Om kommunerna möjligen är ett effektivt instrument ur administrativ synpunkt (och har en egen dignitet som uttryck för folkviljan i regeringsformen) är de samtidigt svårhanterliga ur legal och politisk synpunkt.

Vad är ramlagar?

Vi har konstaterat att det varken politiskt eller rättsvetenskapligt finns någon enhetlig och allmänt accepterad uppfattning om vad som skall menas med en ramlag och naturligtvis än mindre någon sådan definition. Åsiktsskillnaderna gäller dels den nödvändiga graden av målinriktning eller materiell avsikt, dels utfyllnadens former. Detta gör att vissa författare betraktar t ex aktiebolagslagen, kommunallagen eller förvaltningslagen som ramlagar därför att de bara vagt anger "ramvillkor" som senare skall utvecklas t ex i bolagsordningar, kommuninterna delegationsordningar eller speciell lagstiftning för enskil-

da förvaltningar eller verksamheter. De uttrycker emellertid ingen bestämd uppfattning i materiellt avseende utan anger endast översiktligt formella relationer och spelregler. För våra syften skulle detta emellertid vara en alldeles för vid bestämning av begreppet.

Vad gäller utfyllnaden eller konkretiseringen i materiellt avseende vill en del författare och politiska dokument göra en begränsning av ramlagsbegreppet till sådana lagar där det explicit anges att "närmare bestämmelser meddelas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer". En sådan uppfattning om formell "sekundärlagstiftning" förefaller också dominera i de politiska föreställningarna t ex i den s k begränsningskungörelsen (ursprungligen SFS 1970:641) och i uttalanden i anslutning till regeringsskrivelsen om den offentliga sektorns förnyelse (prop 1983/84:119; KU 24). För våra syften här förefaller en sådan bestämning däremot alltför snäv. I åtskilliga fall förefaller statsmakterna avsiktligt ha överlåtit preciseringen av lagens materiella innehåll till prejudikatsbildning inom tämligen vida ramar och utan annan särskild vägledning än den som eventuellt framgår av förarbetena. En annan mycket betydelsefull form av delegerad konkretisering är den som sker direkt genom kommunerna. Slutligen överlåter statsmakterna ibland konkretiseringen av en ramlag eller delar av den till kollektivavtal. Det förefaller vara väsentligt för våra syften att låta begreppet omfatta även dessa former av delegerad precisering av lagens materiella innehåll.

Utan anspråk på någon slutgiltig bestämning av begreppet ramlag kommer vi att i denna undersökning och med hänsyn till dess syfte, att med ramlag mena:

En lag som innehåller eller utgår från en materiell målbestämning som, efter vissa regler, skall preciseras och konkretiseras av förvaltningsmyndighet, genom prejudikat av domstol, genom kommunala beslut eller genom kollektivavtal eller kombinationer därav.

En sådan bestämning ansluter till undersökningens syfte att analysera ramlagarna som instrument för att realisera konkreta sociala program. Med en sådan utgångspunkt kommer också ramlagarna väsentligen att återfinnas inom den "speciella förvaltningsrätten".

Den del av den offentliga rätten som brukar sammanfattas under beteckningen "speciell förvaltningsrätt" utgör en stor och växande

del av den totala lagstiftningsmassan. Samtidigt är den inte annat än punktvis observerad i rättsvetenskapliga sammanhang. Detta kan då möjligen förklaras av att det ur materiell synpunkt är ett mycket heterogent område och i sina enskilda delarsällan särskilt dramatiskt. Det är vidare så att de intressanta aspekterna i den speciella förvaltningsrätten sällan låter sig analyseras med rent rättsvetenskapliga medel. Lagar av denna karaktär måste om studien skall bli meningsfull undersökas i sina organisatoriska, ekonomiska, sociala och – inte minst – politiska sammanhang. Detta nödvändiggör den typ av tvärvetenskaplig ansats som, trots deklarationer om motsatsen är notoriskt svår att realisera i den akademiska forskningen. Vi rör oss alltså på tämligen jungfrulig mark och har få undersökningar, modeller eller doktriner att hänvisa till.

Förvaltningspolitik

Legalitetsprincipen gör lagen till utgångspunkt för implementeringen av olika sociala program. Men det är naturligtvis bara en del av saken. Under lagen förfogar staten över olika andra styrmedel. Det är den konkreta utformningen och kombinationen av dessa som ytterst avgör hur programmet skall komma att gestaltas och genomföras i verkligheten. En del av denna styrning utformas direkt eller indirekt i lagen, andra ligger parallellt i t ex budgetutformning, personalutbildning etc.

En klassisk metabeskrivning av statens styrmedel är uppdelningen i normgivnings-, beviltnings-, utnämnings- och kontrollmakten. (I en del litteratur fokuserar man på ett annat sätt och gör en uppdelning i normstyrning, ekonomisk styrning och styrning genom information och propaganda. Denna senare uppdelning ger emellertid ingenting speciellt användbart för våra syften, utom att ge ”information” en särskild dignitet.)

Det bör understrykas att kombinationen av sådana styrmedel i ett socialt program har lagen som utgångspunkt. Den normgivning som i denna mening utgår från lagen är ”sekundärlagstiftning” i någon form och dess närmare betydelse anges i lagen antingen som bemyndigande att utforma närmare bestämmelser, som regler för överklagande eller genom delegation till kommunerna.

Tilldelningen av medel till programmet – beviltningsmakten – görs

av riksdagen i särskild ordning och medlen ställs till regeringens förfogande. I allmänhet ankommer det sedan på regeringen att i de sk regleringsbrevens vidarebefordra dem till förvaltningsmyndigheterna. De kan då förses med olika typer av villkor. Allmänt kan sägas att regleringsbrevens – parallellt med ökad ramlagstiftning – försetts med allt mindre detaljerade villkor.

Principerna för hur den närmast ”arkaiska” utnämningmakten – som kanske numera borde kallas organiseringsmakten – skall utövas anges också i allmänhet i lagen. Men det finns också vissa allmänna regler t ex i verksförordningen. Alltmer av detta har delegerats till myndigheterna själva eller kommunerna. Kontrollfunktionen inklusive utvärdering och revision regleras huvudsakligen på en mera generell, övergripande nivå. I den speciella lagen eller för det särskilda programmet anges emellertid ofta att någon utpekad central förvaltningsmyndighet skall följa utvecklingen och vid behov föreslå förändringar i programmet.

Den konkreta utformningen och kombinationen av sådana styrmedel tenderar att vid varje särskild tid följa vissa igenkännliga och allmänna mönster. Det är sådana övergripande föreställningar som vi här avser med begreppet ”förvaltningspolitik”. Förvaltningspolitiska paradigmen förändras med ganska långa intervall, men man kan möjligen se ett sådant skifte under 1970-talets mitt. Då inleds en radikal decentralisering av samtliga ”makter”. Detta har naturligtvis ett samband med det ”government overload” som beror av ökad societal komplexitet och ökade ambitioner etc, som vi diskuterat tidigare. Den delegerade normgivningen genom ramlagstiftning är naturligtvis ett uttryck för detta och har kanske fått en uppmärksamhet i debatten som skymt undan andra förlopp. Den är emellertid parallell med en omfattande decentralisering av bevilnings- och budgetmakten. En ökad frekvens avgiftsfinansiering och sk 1 000-kronorsanslag har minskat regeringens centrala budgetstyrning liksom allt mer bolagiserade affärsverk där snart sagt bara avkastningskravet ger ett återsken av politisk styrning. Detsamma gäller den ökade användningen av program- och flerårsbudgetering. Detsamma gäller kommunaliseringen av tunga verksamheter, näst intill avveckling av specialdestinerade statsbidrag och detaljerade statsbidragsvillkor. I nyare förvaltningslagar och myndighetsinstruktioner anges också den verkställande organisationen alltmer översiktligt och regeringen förbehåller sig

också numera i stort sett nästan bara rätten av utnämna verkschefer och styrelser och ibland – som t ex i den regionala förvaltningen – inte ens det.

Detta paradigmatiske skifte i uppfattningen om den offentliga förvaltningen och dess organisation startade ungefär 1970 men kodifierades först som allmänna principer under mitten av 80-talet. I sammanhanget kan märkas bl a förvaltningsutredningens andra betänkande "Politisk styrning – administrativ självständighet" (SOU 1983:39), regeringsskrivelsen "Den offentliga sektorns förnyelse" (prop 1984/85:202) och propositionen om ledningen av den statliga förvaltningen (prop 1986/87:99). En del nya riktlinjer för relationerna mellan staten och kommunerna ingår också i paradigmskiftet, bl a en ny kommunallag. Sedan kan man naturligtvis fråga sig – mot bakgrunden av de många motstridiga uttalandena från riksdagen och regeringen – om detta paradigmskifte verkligen är en medveten förvaltningspolitisk strategi eller "bara" parallella nödvändigheter.

Om lagars ändamålsenlighet

Med den instrumentella grundsyn på lagen som vi utgår från här är det naturligt att försöka ställa upp någon slags bedömningsgrund för hur väl lagen fyller sitt avsedda syfte. Hur ändamålsenlig är den? I första hand är detta en fråga som måste besvaras i varje sammanhang för sig. En lags "effektivitet" kan t ex diskuteras i termer av genomslag eller grad av beteendepåverkan. Om man stiftar en bilbälteslag med sanktionsmöjligheter och en övervakningsorganisation, hur många förare eller passagerare kommer då faktiskt att använda bilbälte? Efter hur lång tid? Man skulle kunna konstruera många sådana exempel. Det är emellertid för våra syften här angeläget att diskutera bedömningsgrunder på ett något mera generellt plan.

De lagar vi diskuterar här hör huvudsakligen till den speciella förvaltningsrätten och reglerar relationen mellan det allmänna och enskilda rättssubjekt. De kan vara intervenerande eller fördela värden av olika slag. Besluten kan vara förbjudande, påbjudande, tillåtande eller innebära tilldelning (eller inte) av en förmån. Besluten kan få avsevärda sociala och ekonomiska konsekvenser för den enskilde. Detta gör att i en rättsstat den formella rättssäkerheten måste ingå bland bedömningsgrunderna, även om det inte är enkelt att garantera

denna i en "målrational" ramlag. Formell rättssäkerhet består ju av olika komponenter. Förutsägbarhet är en sådan som, vilket ligger i sakens natur, är svår att hantera i en oprecis ramlag. Möjligheten till överklagande är en annan komponent. Medan den formella rättssäkerheten inte är självklart enkel att garantera i tillämpningen av en ramlag är den inte desto mindre viktig och värd att undersöka.

Ramlagarnas karaktär och uppbyggnad riktar i stället uppmärksamheten mot de materiella lösningarna i enskilda ärenden och om dessa överensstämmer med de övergripande målen för programmet. I analogi med "formell rättssäkerhet" skulle man kunna tala om "materiell rättstrygghet". Detta blir då ofta nog en avvägning mellan olika allmänna och enskilda intressen. En fullgod rättstrygghet innebär att denna avvägning träffar rätt. En för hög tilldelning av någon förmån innebär ju i situationer med ändliga resurser en definitionsmässig rättsförlust för andra. En för låg tilldelning av en förmån eller alltför stort ingripande ur allmän synpunkt innebär naturligtvis en rättsförlust för den enskilde. För denna typ av säkerhet är det inte tillräckligt med en subsumtion av rättsfakta under en preciserad norm. Det framstår tvärtom som ett "förhandlingsspel" mellan olika legitima aktörer där de myndigheter som representerar allmänintresset inte självklart framstår som alldeles objektiva eller välvilliga. Här spelar då lagens konstituerande regler en betydelsefull roll för det faktiska utfallet i programmet och för den enskilde, men även andra – mera informella – socialorganisatoriska förhållanden kan i vissa fall få stor betydelse. Sådana strukturer har inte alltid förutsetts av lagstiftaren.

Såväl formell rättssäkerhet som materiell rättstrygghet utgör i första hand aspekter på lagen sett från den enskildes (eller myndighetens) mikroperspektiv. Saken bör emellertid också ses "von oben her" dvs från statsmakternas perspektiv. Ett socialt program som formaliserats i en lag med angiven målsättning, handlings- och handläggningsregler och där man genom konstituerande regler har definierat en organisation och en serie aktörer och som tilldelats resurser av olika slag måste ändå kunna kontrolleras. Två aspekter framstår som särskilt betydelsefulla. Både bristen på precision i ramlagstiftningen och de ofta ofullständigt kända egenskaperna i det genom lagen definierade systemet riktar uppmärksamheten mot både frågor kring implementering och utvärdering. Det är t ex inte självklart att lagens precisering, antingen den sker genom centrala myndigheter, prejudikat eller ge-

nom kommunerna, kommer att ligga helt inom ramen för de mål statsmakterna föreställt sig. Det finns många möjligheter till "avlänkning" i verkställigheten. Det är vidare uppenbart så att sådant program när det en gång sjösatts ibland skapar en mängd bindningar till organisationer och mer eller mindre organiserade grupper, med intressen att bibehålla, utvidga eller förändra systemet. Ramlagskonstruktionen ger sådana intressen stor frihet att agera och det är inte självklart att statsmakterna kan kontrollera detta.

Det bör understrykas att det för dessa tre bedömningsgrunder inte är lagen i sig som är mest betydelsefull, utan fastmer de konkreta processuella och organisatoriska arrangemang som definieras genom lagen. De studier som kan göras för att bedöma ramlagar måste därför i sin kärna mera ha en rättssociologisk än en traditionellt rättsvetenskaplig inriktning. Detta hindrar emellertid inte att det också finns åtminstone ett centralt problem med ramlagar som har en annan karaktär och det gäller ramlagens inordning i rättssystemet.

Rättssystemet – eller rättsordningen – förutsätts idealt utgöra en sammanhängande och internkonsistent helhet ("koherent") där bestämmelserna i olika lagar harmonierar med varandra. Systemets komplexitet och föränderlighet gör emellertid detta idealtillstånd närmast ouppnåeligt. Det finns därför i rättsdoktrinerna vissa derogationsregler av generell natur: en preciserad lag har företräde framför en allmänare, en senare före en tidigare osv. Ibland är konflikterna förutsedda av lagstiftaren och derogationsbestämmelser skrivs in i själva lagtexten. Men det är inte bara så att olika normer strider mot varandra. Olika regleringar utgår från skilda samhällsfilosofiska och samhällspolitiska utgångspunkter. I princip är det lagrådets granskning som skall garantera att sådana konflikter och inkonsistenser undviks och att en ny lag inordnas i rättssystemet på ett harmoniskt sätt.

Ramlagarna utgör i sammanhanget ett särskilt problem eftersom man ju först när lagen konkretiseras genom förordning, tillämpningsföreskrifter eller prejudikat klart vet hur den faktiskt kommer att se ut. Lagrådet förefaller att under lång tid ha lämnat denna fråga obeaktad. Först i samband med behandlingen av djurskyddslagen (prop 1987:88:93) tycks man ha observerat problemet, men utan att finna någon lösning. Man skriver:

”Lagrådet har att granska endast förslaget till den nya grundläggande djurskyddslagen. Vad som kommer att stadgas i en kommande djurskyddsförordning kan i vissa delar anas genom i lagmotiven givna antydningar. Om innebörden av kommande föreskrifter, utfärdade på ett lägre plan, vet lagrådet föga. Lagrådets möjligheter är alltså begränsade när det gäller att i allo överblicka konsekvenserna av en sådan utpräglad ramlag som den nu ifrågavarande . . .

Vad lagrådet kan åstadkomma i ett ärende av förevarande ramlagsnatur är vissa lagtekniska påpekanden vars värde för djurskyddets gestaltning i framtiden torde få förutses bli högst begränsat i sak.”

Förhållandet att lagrådet knappast förrän alldeles nyligen observerat problemet och att – när man väl gjort det – inte anser sig kunna göra något åt det, motiverar naturligtvis att vi i denna undersökning har lagt ner en del möda på att undersöka hur det verkligen förhåller sig.

Ett empiriskt perspektiv

De observationer om ramlagar och förvaltningspolitik som presenterats i kapitel 2–7 har naturligtvis inga pretentioner på att utgöra någon slags teori, modell eller ens ett lösligt analyschema. Det fyller bara den mycket begränsade funktionen att presentera ett synsätt utifrån vilket några empiriska undersökningar kan organiseras. Vi har haft ett behov av konkreta fallstudier för att undersöka hur några konkreta program eller lagar tillkommit, fått sin legala utformning och hur de fungerar.

Problemet att välja ut några ”fall” för vidare studier i ett okänt men stort antal ramlagar är betydande. Det har bara varit möjligt att studera ett fåtal exempel. Vi har försökt sprida exemplen med hänsyn till lagens funktion som distributiv, intervenerande och planerande. Vidare har vi försökt välja lagar med olika huvudinriktning vad gäller hur den delegerade preciseringen har organiserats med tyngdpunkt i centrala förvaltningsmyndigheter, förvaltningsdomstolar eller kommuner. Vi har också varit tvungna att ta hänsyn till att det skall vara områden som är någorlunda belysta i andra sammanhang. Vi har vi-

dare sneglat på om de är aktuella för omprövning i den politiska debatten. Det senare har då möjligen inneburit en viss bias för "misslyckade" lagkonstruktioner.

Med dessa utgångspunkter, som naturligtvis inte är helt tillfredsställande objektiva, har vi valt att undersöka lag om arbetsskadeförsäkring (LAF), socialtjänstlagen (SoL) och miljöskyddslagen (ML). Så långt utgångsmaterialet tillåter har vi försökt studera de olika lagarna efter en enhetlig mall: framväxt och tillkomst, struktur, inordning i rättssystemet och sätt att fungera.

Undersökningarna är empiriska endast i begränsad mening. Inte annat än undantagsvis har vi haft möjlighet att kasta ens ett svagt ljus över de slutliga effekterna. Vi har däremot kunnat skapa en någorlunda enhetlig uppfattning om lagarnas konkretisering genom centrala normer och prejudicerande domslut. Vi har bara fläckvis uppfattningar om avgöranden i första instans. Stora områden kan bara bli föremål för spekulation, medan det på andra funnits ett empiriskt material tillgängligt från andra undersökningar.

Dessa fallstudier omfattar huvuddelen av undersökningen. Det delvis publicerade primärmaterialet är mångdubbelt mera omfattande. Det är inte möjligt att här göra en sammanfattning som är både meningsfull och tillräckligt kortfattad. Vi skall därför i den fortsatta framställningen koncentrera oss på att under några rubriker redovisa iakttagelser som kan reflektera de olika lagarnas ändamålsenlighet. Vi skall göra detta genom att både peka på gemensamma drag och på skillnader mellan de olika exemplen.

Det är ingen tvekan om att dessa fallstudier lett till en hel del överraskningar i förhållande till de föreställningar vi på förhand gjort oss.

Den första, som också förorsakade en delvis omdisposition av hela boken, var att SoL, som i olika auktoritativa sammanhang bl a i propositionen (prop 1979/80:1) presenterades som en "sammanhållen och målinriktad ramlag", i själva verket bestod av åtminstone fem delvis helt väsensskilda program: ekonomiskt bistånd, barnomsorg, äldre- och handikappomsorg, vård och behandling av missbrukare samt barn- och ungdomsvård. Förutom de självklara skillnaderna med avseende på målgrupper, teknologier och resultat i dessa fem "program" är också de avgörande skälen för ramlagsstyrningen väsensskilda och metoderna för lagprecisering och implementering olika. Ekonomiskt bistånd är en kategori för sig medan barn- respektive

äldreomsorg sinsemellan har betydande likheter liksom missbrukarrespektive ungdomsvården. Undersökningen av SoL har därför redovisats i fyra kapitel: ett som tar upp de övergripande frågorna om lagens struktur och inordning i rättssystemet och tre som behandlar vardera ekonomiskt bistånd (SoLe), barnomsorgen (SoLb) och vård och behandling av missbrukare (SoLm).

Varför ramlagskonstruktion?

Vi hade naturligtvis förväntat oss att kunna härleda själva valet av en ramlagskonstruktion i de studerade fallen till något övergripande förvaltningspolitiskt paradigm; eventuellt till det som skulle kodifieras i mitten av 1980-talet. Eller åtminstone till några av de heuristika som brukar användas för att karaktärisera ramlagstiftningens fördelar. Detta visar sig emellertid knappast vara fallet.

Det finns dock en gemensam argumentering för ramlagskonstruktionen i kravet på flexibilitet i förhållande till vetenskaplig och teknisk utveckling. I LAF hänvisar man till den medicinska kunskapsutvecklingen framförallt avseende sambandet mellan arbete och skada. I utredningen och propositionen om SoL understryker man utvecklingen av sociala metoder och anpassning till "samhällsutvecklingen i övrigt". När det gäller ML hänvisas till en snabb utveckling av produktionsteknik och reningsteknik. Argumenteringen – som inte är särskilt utvecklad i något av våra studerade lagar – är naturligtvis anpassad till förhållandena på varje område för sig, men det finns en gemensam betoning av behovet av fortlöpande anpassning till teknikutveckling och forskning. Det är uppenbart att behovet av anpassning till teknisk utveckling har vägt tyngre i lagstiftarens bedömning än kraven på t ex rättslig stabilitet och kontinuitet.

LAF fick annars sin ramlagskaraktär närmast som en följd av oenighet om omfattningen av begreppet arbetsskada, särskilt bevisningen av sambandet mellan arbetet och skadan. LAF:s föregångare lag om yrkesskadeförsäkring hade innehållit mycket precisa regler för vad som skulle betraktas som yrkesskada och alltså berättiga till en större kompensation än annan skada eller sjukdom. Framförallt utgjorde yrkessjukdomarna en snävt begränsad och preciserad grupp, där den medicinska vetenskapen var enhällig om att det fanns eller kunde finnas generella samband med arbetet.

Yrkesskadeutredningen föreslog därför ett generellt arbetsskadebegrepp men med stränga krav på bevisningen om samband med arbetet i det enskilda fallet. Genom att i propositionen göra en generell definition av arbetsskada och ställa kraven på bevisning ganska lågt och överlåta åt prejudikatsbildningen att precisera avgränsningen sköt man ett känsligt problem framför sig det kritiska valåret 1975. Man säger i propositionen att man därmed hade undanröjt problemet dvs att det inte skulle vara någon svårighet för försäkringsöverdomstolen att definiera arbetsskada. Om man sedan verkligen trodde detta låter sig knappast utredas i efterhand. I varje fall framstår ramlagskonstruktionen i LAF närmast som ett föga övertänkt politiskt "olycksfall i arbetet" och definitivt inte som en del i en övergripande legal eller förvaltningspolitisk strategi.

Vad gäller ML förhåller sig saken helt annorlunda. ML kan ses som en intellektuell "hållplats" (snarare än en "milstolpe") i en lång utveckling av immissionsrätten där ett alltmer utvidgat allmänintresse successivt överlagrats markägarens fria dispositionsrätt. Man ser förslagor i varje fall så långt tillbaka som 1734 års byggningsbalk. Redan vid mitten av 1800-talet hade man löst en del problem kring föroreningar genom ett koncessionsförfarande som krävde decentraliserade avvägningar av nytta gentemot skada; alltså en lagstiftning som medgav ett betydande mått av materiell skönsmässighet i konkreta avgöranden. Den legala metodiken när det gäller att lösa immissionsfrågor har sedan följt detta ramlagsmönster. (Detsamma gäller för övrigt en hel del annan lagstiftning kring markanvändning där man velat hävda ett ofta långsiktigt allmänintresse mot markägarens fria dispositionsrätt som ofta präglats av mera kortsiktiga överväganden. Exempel kan vara jordförvärvslagen, skogsvårdslagen, vattenlagen m fl.) Det är inte säkert att man hade någon frihet att välja någon annan legal strategi när ML konstruerades än att fortsätta på den inslagna vägen. I varje fall framgår det inte av förarbetena att man ens överväger något annat än att fortsätta kombinationen av koncessionsförfaranden reglerade av en ramlag.

Vad gäller SoL var situationen delvis en annan. SoL ersatte tre delvis mycket detaljerade och preciserade socialvårdslagar, nämligen socialhjälpslagen, nykterhetsvårdslagen och barnavårdslagen. I varje fall de två senare innehöll moment av tvångsmässiga frihetsinskränkningar som krävde rättslig precisering. I en integrerad lag om social-

tjänst var det också angeläget att baka in barnomsorgslagen, som redan hade en tydlig ramlagskaraktär.

Det är tämligen uppenbart att socialutredningen på ett tidigt stadium bestämt sig för att man gärna skulle vilja reglera socialtjänsten i ramlagsform. Socialutredningen karaktäriserade också sitt förslag som ”en sammanhållen och målinriktad ramlag”. Argumenteringen för detta sträcker sig över en sida av betänkandets tusen. Eventuella risker och nackdelar berörs inte. Ramlagsformen anses ge större frihet vid val av tillvägagångssätt i individuella ärenden jämfört med en detaljerad lagstiftning. Det blir lättare att ta tillvara de förtroendevaldas och anställdas erfarenheter och kunskaper och deras lojala uppslutning kring lagens målsättningar och värderingar tas för självklar. Det friare val socialtjänstens befattningshavare får att tillsammans med den enskilde finna det lämpligaste tillvägagångssättet bör ge dem förutsättningar att verka på ett ändamålsenligt sätt.

Utredningens föreställning om socialtjänstens lojalitet och goda vilja att verka i lagstiftningens anda är inte fullt så naiv som den låter. Man föreställde sig nämligen att de delar, där den formella rättssäkerheten var särskilt viktig, nämligen socialbidragen i form av inkomststöd och tvångsåtgärderna, skulle brytas ut ur SoL och läggas i särskild lagstiftning med mer precis reglering. Det förra i form av ett särskilt socialförsäkringstillägg. I propositionen fanns emellertid inte socialförsäkringstillägget med.

En del remissinstanser hade invänt mot den bristande precisionen i den föreslagna lagen – särskilt mot vagheten i begreppet ”skälig levnadsnivå” – men departementschefen hänvisade till att det skulle klaras ut genom socialstyrelsens tillsyn och genom prejudikatsbildning. I den principiella frågan om ramlagskonstruktionen anslöt sig departementschefen utan att egentligen anföra några nya argument till socialutredningens tankegångar.

Även om frågan var dåligt belyst och illa underbyggd får man ändå betrakta ramlagskonstruktionen av SoL som ett någorlunda medvetet legalstrategiskt val. Särskilt gäller det ekonomiskt bistånd. Även om uttrycken inte preciserades innebar de en upptrappning: SoL:s beteckning ”försörjning och livsföring i övrigt” förutsattes innefatta något mera än socialhjälpslagets ”livsuppehälle och erforderlig vård”. Rätten till bistånd gjordes också oberoende av orsakerna till biståndsbehovet. Detta innebar en samtidig ökning av biståndsnivån och en

vidgning av personkretsen. Vad gäller de övriga områdena var skillnaden mindre när man betänker att tvångsåtgärderna fördes över till särskild lagstiftning. När det gäller barnomsorgen övertog man utan diskussion ramlagskonstruktionen från den tidigare barnomsorgslagen. Missbrukarvården kom i riksdagsbehandlingen att skrivas in i lagen utan närmare precisering av det tänkta innehållet.

Inte på något av de tre områdena kan vi alltså se ramlagskonstruktionen som ett genomtänkt och medvetet förvaltningspolitiskt val. Möjligen kan man se en viss tendens till medvetet men inte genomtänkt val när det gäller SoLe och på motsvarande sätt ett "icke-val" när det gäller SoLb. I direktiven till socialtjänstkommittén antyder man nu att man är villig att ompröva ställningstagande på dessa två punkter och ersätta dem med en mera precis rättighetslagstiftning.

När det gäller ML är det inte självklart att det överhuvudtaget förelåg någon reell valsituation. Man var tämligen låst vid tidigare och existerande ramlagar och immissioner i anslutning till jordabalken.

Ett försök till sammanvägning

Det är möjligt att göra en slags sammanvägning av det normativa respektive empiriska perspektivet. Det skulle kunna ha varit en ambition att ge denna en "aforistisk" form. Materialet är emellertid knappast tillräckligt för så allmängiltiga och hårdagna slutsatser. Vi får därför nöja oss med några noteringar kring en föreställning om en "bra" eller ändamålsenlig lagstiftning och verkligheten när det gäller de studerade fallen.

Strukturer

Uppbyggnaden av de olika studerade lagarna skiljer sig naturligtvis kraftigt från varandra. En del av dessa skillnader sammanhänger helt naturligt med de materiella olikheterna i de reglerade systemen. En del måste tillskrivas traditioner på området. Men de är alla i någon mening ramlagar och det innebär att de också har strukturella likheter även om de på några punkter är väl dolda.

Så innehåller både SoL (1 och 3§§) och ML (4 och 5§) målsättning-

ar som visserligen i vaga och kanske dubbeltydiga termer anger värderingarna för programmen. SoL ger sedan ytterligare målangivelser för de olika delprogram som ingår eller målgrupper som avses. Trots att målfrågorna formellt har en mera framskjuten ställning i SoL än i ML är det inte självklart att de ger mer vägledning. För både SoL och ML gäller att målen är så vagt beskrivna att man måste gå till förarbetena för klargöranden. Förarbetenas betydelsefulla roll är något som är ganska karaktäristiskt för ramlagar och kanske ett problem som lagstiftaren borde beakta mera systematiskt.

Detta understryks möjligen av LAF där själva lagtexten helt saknar målangivelser. För att förstå syftet eller meningen med att förklara vissa skador för arbetsskador blir man helt beroende av förarbetena. Dessa är emellertid också otydliga. För att i efterhand få en klarare uppfattning av arbetsskadebegreppets funktion måste man gå till en del "auktoritativa" politiska tolkningar gjorda långt efter lagens tillkomst av respektive socialförsäkringsutskottet och riksdagens revisorer.

De handlingsregler som skall styra verksamheten inom den allmänna ramen har – även principiellt – olika karaktär i LAF, ML och de olika programmen inom SoL.

I LAF är det framförallt bestämmelsen (2 kap 2) om vad som skall konstituera "arbetsskada" och alltså kompenseras på en högre nivå än "vanliga" olycksfall eller sjukdomar:

"Har försäkrad varit utsatt för olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet skall skada som han ådragit sig anses vara orsakad av den skadliga inverkan om ej betydligt starkare skäl talar emot det."

Det är alltså väsentligen frågan om en prövning på en skala av sannolikheter som i första instans görs av försäkringskassan. Bevisföringen är "omvänd" vilket i praktiken (för prejudicerande beslut) har inneburit att alla tankar på kausalitet har kommit bort i hanteringen.

Saken förhåller sig något annorlunda när det gäller ML. "Miljöfarlig verksamhet" är definierad i lagen och i varje fall enumererad i en bilaga till miljöskyddsförordningen. För att bedriva miljöfarlig verksamhet krävs tillstånd. Tillståndsprövningen skall ske efter ett antal regler som anges i ML 4-8 §§. Principerna är desamma men framgår klarast av 5 § 3 st:

”Vid avvägningen mellan olika intressen skall särskild hänsyn tagas till å ena sidan beskaffenheten av det område som kan bli föremål för störning och betydelsen av störningens verkningar, å andra sidan nyttan av verksamheten samt kostnaden för skyddsåtgärd och den ekonomiska verkan i övrigt av försiktighetsmått som kommer ifråga.”

Beslut i första instans fattas i regel av länsstyrelsen (men i större särskilt förtecknade anläggningar av koncessionsnämnden för miljöskydd (KN)). Ärenden enligt ML får uppenbart en mera tydlig karaktär av förhandling mellan parter där miljöskyddsintresset företräds av naturvårdsverkets och länsstyrelsens miljöskyddsexperten och exploateringsintresset av fastighetsägaren eller någon annan exploatör (industri, kommunalt verk eller liknande). Men med de senare ofta med ett betydande stöd av offentliga nivåorgan (länsstyrelser och kommuner) och sektorsorgan.

SoL:s struktur är väsentligt mera komplicerad. Här kan vi bara göra några kortfattade noteringar; i övrigt måste hänvisas till framställningen i kap 8. I 3§ anges skyldigheten för kommunen att ge den enskilde det bistånd han har rätt till enligt 6§. Av förarbetena framgår att denna rätt inte bara skall omfatta ekonomisk hjälp vid sviktande inkomst utan också konkret fysisk hjälp t ex i form av hemtjänst, barnomsorg, vård och behandling vid missbruk etc, ”om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt”. Beslut om bistånd enligt 6§ kan överklagas till länsrätten (73§) och vidare till kammarrätten (74§). Prejudikatsinstans är regeringsrätten.

Beslut om bistånd enligt 6§ är i princip den enda fråga i SoL där det är ens teoretiskt möjligt för den enskilde att få till stånd en materiell överprövning genom förvaltningsbesvär. När man tittar vidare på SoL:s struktur kan man emellertid se att den innehåller ett antal artskilda ”program” som vänder sig till olika målgrupper där besluten endast undantagsvis kan anses underordnade 6§ och där det följaktligen sällan finns möjlighet att anföra förvaltningsbesvär.

Ett delprogram är den enskildes rätt att få bistånd till sin försörjning. Detta är i princip oomtvistat, men ändå det som föranleder flest överklaganden. En stor del av konflikterna handlar om vad som skall anses vara skälig levnadsnivå. Det var i och för sig förutsatt att detta skulle få preciseras genom prejudikat men det är ändå ganska uppen-

bart att kommunernas tillämpning ofta nog är långt mindre generös än vad skulle kunna tänkas motsvara lagens anda eller prejudikaten. En annan besvärsggrund är kommunernas tolkning av "såvitt behovet inte kan tillgodoses på annat sätt". Ofta är inte heller här kommunernas inställning förenliga med den respekt för den enskildes integritet och möjligheter att leva ett självständigt liv, som uttrycks i lagen och dess förarbeten.

Inkomststödet eller socialbidraget är ändå relativt lätthanterligt. När det gäller barnomsorg eller äldre- och handikappomsorg liksom vård och behandling av missbrukare och särskilda åtgärder för unga är 6§ relativt sällan tillämplig och det finns följaktligen få möjligheter till materiell överprövning genom förvaltningsbesvär. Konkretiseringen av SoL:s innehåll måste följaktligen ske på andra vägar och förutsättningarna för detta varierar mellan de olika programmen.

När det gäller barn- (och äldre-) omsorgen är det uppenbart att "lagutfyllnaden" väsentligen sker – och förutses ske – genom kommunerna. Detta förutsätter då någon slags politisk värdegemenskap mellan staten och kommunerna ("det kommunala sambandet") om målen för verksamheten, vilket också väsentligen var en realitet, åtminstone fram till mitten av 1980-talet. Förekomsten av detta (förmodade) samförstånd tycks ha varit ett skäl till varför staten gradvis reducerade tyngden av andra styrmedel; främst statsbidragsvillkoren.

Två förhållanden tycks ha förändrat situationen. Dels en ökad betoning från regeringens (s) sida av förskolans pedagogiska mål. I begreppet förskola för alla låg också en socialisations- eller jämlikhetsambition som inte var lätt förenlig med den borgerliga oppositionens idéer. Detta ledde till politisk strid bl a om alternativa barnomsorgsformer (och om vårdnadsbidrag.) Samtidigt försämrades kommunernas ekonomi kraftigt, vilket ledde till en höjning av barnomsorgstaxorna. Detta har då inte så mycket en omedelbar finansiell betydelse – taxorna utgör bara 10–15 procent av barnomsorgens finansiering – som att det drar ner efterfrågan. Förskola för alla, 80-talets slagord, blir förskola för alla som kan betala.

När det gäller barn- och äldreomsorgen rådde när SoL skrevs enighet både politiskt om målen och professionellt om metoderna. Detta gjorde det möjligen attraktivt att låta lagregleringen bli vag och föga detaljerad. När det gäller missbruksvården (och vården av barn och unga) rådde och råder varken professionell eller politisk enighet. Mot

den bakgrunden var det helt enkelt inte möjligt att detaljreglera i den "progressiva" anda som avsågs prägla SoL. I propositionen ville departementschefen överhuvudtaget inte nämna missbrukarvården trots att SoL skulle ersätta stora delar av den tidigare och detaljerade nykterhetsvårdslagen. Det var på socialutskottets initiativ som den skrevs in (och senare utvidgades) explicit i lagen som 11§.

Inordningen i rättssystemet

En lag måste inordnas harmoniskt i det nätverk av andra lagar och bestämmelser som tillsammans utgör rättsordningen. Detta har inte bara en rent rättslig betydelse; bestämmelserna i en lag får inte strida mot andra lagar och det skall inte råda någon tvekan om vilket lagrum som skall gälla i den unika situationen.

De tre studerade lagarna visar på olika problem i dessa avseenden. Till en del har problemen lösts genom att precisa derogationsregler skrivits in i lagen eller i angränsande lagar. I andra delar har domstolar eller förvaltningsmyndigheter själva tvingats göra de nödvändiga avgränsningarna (ofta nog utan ens stöd i förarbetena). På relativt många områden har man inte lyckats få till stånd någon klar och konsistent avgränsning, vilket måste anses få negativa effekter både för rättssäkerheten och för politikens implementering.

Vad gäller LAF är den viktiga avgränsningen gentemot sjukförsäkringen klart uttalad i lagen. Två andra problem har inte fått någon rimlig lösning. Det ena är sambandet med AML och det preventiva arbetsmiljöarbetet. Problemen beror väsentligen på att FÖD i prejudikatsutvecklingen nästan helt kommit att bortse från kausalitet. Det andra är rehabiliteringen. Dessa tycks huvudsakligen bero på att lagstiftaren haft en orealistisk föreställning om försäkringskassornas kompetens och kapacitet eller omvänt att man underskattat rehabiliteringsinsatsernas svårighet. (Det är osäkert om ny lagstiftning 1991 och 1992 och en ny lag om arbetsskadeförsäkring 1993 väsentligen kan ändra på situationen.)

ML ingår i ett mycket komplext system av lagar som reglerar främst användning av mark och vatten men också om t ex kemiska produkter och hälsoskydd. Till detta kommer så annan reglering av miljöfarlig verksamhet och användning av naturresurser och andra mera diffusa program som anknyter till trafik och energianvändning m m.

Hantering av detta sker i ett stort och komplicerat organisatoriskt system (av utredningen om miljövårdsorganisationen kallad miljö-vårdsfamiljen) som inkluderar nästan hela regeringskansliet och ett åttiotal centrala myndigheter förutom länsstyrelser och kommuner.

Ändå tycks det hela fungera någorlunda tillfredsställande och rättsläget är – för såvitt kan bedömas – klart och kompetensfördelningen mellan myndigheterna relativt entydig. Denna i och för sig överraskande observation kan kräva någon kommentar.

Den samlade miljövårdslagstiftningen, av vilken alltså ML bara är en liten del har vuxit fram under lång tid, men man förefaller hela tiden ha varit medveten om potentiella lagkonflikter. I detta skiljer sig ML från andra program som regleras genom ramlagstiftning. En förklaring kan vara att ML ytterst utgår från en civilrättslig – snarare än förvaltningsrättslig – referensram med vad det innebär av krav på klarhet med hänsyn till potentiella skadestånd, ersättning för intrång etc. Man har med sådana utgångspunkter skrivit in explicita derogationsregler dels i ML men också i angränsande lagstiftning. Man har också genom successiva tillägg till ML klarat upp nyupptäckta gränsdragningsproblem. Den i och för sig begränsade undersökning som vi kunnat göra antyder inte att det finns några allvarliga osäkerheter om vilken lag som är tillämplig i det enskilda fallet eller vilken myndighet som skall hantera det. (Om sedan uppdelningen är optimal är naturligtvis en annan sak.) Eventuella kvardröjande osäkerheter hanteras genom att organisationen är integrerad på såväl regional (länsstyrelserna) som lokal (kommunerna) nivå samt att naturvårdsverket har både formell och reell kompetens att påverka preciseringen av många av de lagar som ingår i systemet.

Situationen är långt mindre tillfredsställande när det gäller SoL. Detta sammanhänger naturligtvis i första hand med de dubbeltydiga – samtidigt obegränsade och vagt restriktiva – bestämmelserna i 3§ om kommunens yttersta ansvar och 6§ om rätten till bistånd.

I 3§ begränsas kommunens yttersta ansvar enligt frasen ”Detta ansvar innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän”. Detta har då lett till kompetenskonflikter på olika områden bl a i förhållande till sjukvården, kriminalvården och omsorgsvården. När den andre huvudmannen inte ”tar sitt ansvar” måste frågan ändå lösas om den enskilde inte skall falla mellan två stolar. RegR – som måste utgå från det enskilda fallet – har i allmänhet ansett att

socialtjänsten då är skyldig att täcka behoven. Detta kommer då inte alltid att överensstämma med statsmakternas mera makroinriktade synsätt, där hänsyn till den totala samhällseffektiviteten spelar en större roll. Som exempel kan nämnas att socialtjänstpropositionen hävdade den s k kompetensprincipen i avgränsningen mellan samhällets ansvar enligt SoL respektive HSL. Enligt en sådan princip borde t ex psykoterapi som utförs av läkare eller psykologer höra till sjukvårdens ansvarsområde. RegR har emellertid i flera beslut slagit fast att om inte sjukvården ställer upp så måste socialtjänsten göra det; dvs det föreligger rätt till bistånd enligt 6§. RegR har hävdad den inställningen till och med i ett extremfall där socialnämnden ålades betala psykoterapi för en patient som var tvångsintagen (enligt LSPV) i sluten psykiatrisk vård.

Begränsningen i rätten till bistånd ligger i formuleringen ”om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt”. Detta leder då bl a till problem i avgränsningen gentemot centrala familjerättsliga regler som de om underhållsskyldighet enligt ÄktB. Derogationsproblem blir än mer komplicerade när det gäller samboförhållanden utom äktenskap eftersom det i lagstiftningen finns olika definitioner på vad som skall anses vara ”samboende under äktenskapliknande former”. RegR har inte lyckats lösa detta principiellt entydigt, vilket lett till åtminstone några extrema kammarrättsdomar. Likartade gränsdragningsproblem finns i förhållande till föräldrabalken.

Även andra delar av familjepolitiken befinner sig i ett konfliktfyllt förhållande till SoL. Detta gäller t ex rätten till sex timmars arbetsdag för småbarnsföräldrar och föräldraföräldringen. I allmänhet – men inte alltid – har RegR inte ansett att det föreligger rätt till bistånd om man utnyttjar den typen av familjerättsliga förmåner. Något motsvarande kan sägas om studiemedel och studiestöd. Om man väljer att studera i stället för yrkesarbete har man inte rätt till bistånd enligt RegR:s mening. Domstolen har uttalat att även om studiemedlen är otillräckliga skulle det vara principiellt fel att genom prejudikat lösa en fråga som det bör ankomma på lagstiftaren att ta ställning till.

En annan lagkonflikt är den mellan hyreslagen (JB kap 12) och SoL. Både i regeringsformen (1 kap 2§) och socialtjänstlagen (7§) beskrivs den egna bostaden som en social rättighet. Icke desto mindre låter bostadsdomstolen som prejudikatsinstans de civilrättsliga förhållandena få en helt avgörande betydelse. I flagranta fall där en miss-

brukare överlåt tit hyresinbetalningarna till socialtjänsten och denna har slarvat har bostadsdomstolen ansett hyresgästen förlustig hyresrätten. Trots att den egna bostaden ansetts vara en väsentlig del i rehabiliteringen. Nyligen har regeringen föreslagit ändringar i hyreslagen som i realiteten innebär en ytterligare ökad belastning på socialtjänsten.

Formell rättssäkerhet

Individuell rättssäkerhet är ett imperativ i föreställningarna om den moderna rättsstaten. Det skall finnas garantier för att den enskilde inte utsätts för rättsövergrepp eller lider rättsförluster i processerna. Rättssäkerhet är också ett begrepp som ofta knyts till formella aspekter: likabehandling, förutsägbarhet, besvärsmöjligheter etc. Det är tämligen uppenbart att den större rättssäkerheten i lagstiftningen uppnås med entydiga, preciserade och generella normer. Sådana regler ger en säker avgränsning av rättsfakta och rättsföljder samtidigt som subsumtionsprincipen garanterar att inga ovidkommande hänsyn tillåts påverka avgörandet. Men i stora delar av förvaltningsrätten spelar andra beslutsmodeller än subsumtion större roll för lagarnas utformning. Dessutom förekommer skönsmässiga handlingsregler ganska ofta. Detta gäller naturligtvis inte minst ramlagar. Den individuella rättssäkerheten får då garanteras på andra sätt.

Tillämpningen av LAF uppfyller enligt vår mening ganska högt ställda krav på likabehandling, förutsägbarhet och överprövning. Detta sammanhänger inte i första hand med lagstiftningens direkta utformning. I stället spelar organisatoriska faktorer, som åtminstone inte explicit berörs i förarbetena, en stor roll. En sådan faktor är försäkringskassornas "organisationskultur", som i hög grad prioriterar en korrekt och "lidelsefri" ärendehandläggning. En annan faktor är att en sådan kodex i hög grad backas upp av detaljerade handläggningsregler som tillhandahålls av respektive riks-försäkringsverket och försäkringskassaförbundet. En tredje faktor är den starka ställning som RFV:s ombudsenhet har när det gäller att stabilisera och kodifiera rättspraxis. En fjärde faktor – vars betydelse inte bör underskattas – är fackklubbarna och fackföreningarna, vars iver och kompetens att hävda och företräda den sökandes intresse är oomtvistliga. Genom sin ställning i skyddskommittéer och företagshälsovård har

dessas organ i situationer också ett betydande moraliskt och sakligt inflytande på de olika utlåtanden, som utgör underlag i beslutsprocessen. Den enskilde sökande (av arbetsskadeförsäkringens ersättning) kan knappast anses utlämnad åt något godtycke. (Trots detta finns det regionala skillnader mellan försäkringskassorna i andelen godkända arbetsskador av prövade som inte enligt RFV:s mening kan förklaras av skillnader i näringslivsstruktur eller yrkessammansättning.) Det finns knappast någon anledning att tro annat än att den individuella rättssäkerheten är väl tillgodosedd inom arbetsskadeförsäkringen trots ramlagskaraktären.

När det gäller ML är situationen naturligtvis helt annorlunda men inte nödvändigtvis sämre. Men skillnaden illustrerar den betydelse som man måste tillmäta parternas kompetens och kontrollen över utredningsunderlag och annat beslutsmaterial.

Enligt ML är det den sökande som har utredningsansvaret. Det är han som ger och definierar uppdraget till den konsult som i praktiken står för utredningen. Visserligen är det ett krav att den övervakande myndigheten godkänner konsulten och hans kompetens och utredningens uppläggning. I den slutliga förhandlingen om tillstånd, villkor och övervakning av utsläppen är det emellertid inte bara denna tekniskt-ekonomiska utredning som bestämmer utfallet. I slutändan är det olika dimensioner av tekniska och företagsekonomiska aspekter som ställs mot olika allmänintressen (miljö men också t ex regional utveckling, service och sysselsättning). Genom sin hegemoni över problemformuleringen i utredningsunderlaget och myndigheternas kanske knappa tekniska och ekonomiska kompetens och framförallt bristande personalresurser har sökande i allmänhet ett övertag. Det som gör att det hela ändå fungerar ganska bra både ur företagets och samhällets synpunkt förefaller vara förhållandet att intressena ofta sammanfaller. Statsbidrag till miljöskydd och ett incitament att rationalisera och effektivisera produktionen är ofta sammanfallande parametrar. Det finns ingen anledning att tro annat än att de individuella intressena/rättssäkerheterna väl låter sig hävdas mot myndigheter och allmänintressen.

Sedan är det naturligtvis så att företagets rättssäkerhet egentligen måste spela en relativt underordnad roll när i realiteten den avgörande konflikten är den mellan motstående allmänintressen.

Åter förhåller det sig annorlunda när det gäller SoL. De ursprung-

liga tankegångarna i förarbetena var att socialstyrelsen efter samråd med kommunförbundet skulle utarbeta centrala anvisningar för socialtjänstens olika grenar. Socialstyrelsens inflytande kom emellertid att bli starkt begränsat och inskränkt till föga auktoritativa "allmänna råd". I allt väsentligt har det därför blivit kommunernas politiska organ (kommunfullmäktige, socialnämnd, distriktsnämnder), som bestämmer socialtjänstens konkreta innehåll och definierar SoL:s innebörd för den enskilde.

Detta inflytande utövas emellertid sällan som beslut i enskilda ärenden utan fastmera som upprättandet av en serie formella administrativa regler om t ex prioriteringsordningen i barnomsorgen, generella socialbidragsnormer eller behandlingsalternativ inom missbrukarvården. Besluten i enskilda ärenden är sedan delegerade till tjänstemannanivån. Möjligheterna till överprövning av normerna respektive de enskilda besluten är – utom vad gäller bistånd enligt 6§ – begränsade till kommunalbesvär. I en sådan prövning tas endast formella invändningar upp. Det torde vara mycket svårt att få till stånd en prövning av de politiska normbesluten eftersom det inte finns någon organisation som bevakar frågorna. Det finns flagranta fall där kommunen fastställt socialbidragsnormer långt under gällande rätt men där ingen anfört besvär. Men det finns också exempel – framförallt när det gäller alternativa barnomsorgsformer – där överklaganden lett till framgång. Det har emellertid då oftast handlat om att organiserade intressen (politiska partier, fackföreningar, föräldraföreningar) har bevakat ärendet redan på beredningsstadiet och använt kommunalbesvär som ett led i sin kamp.

Möjligheterna att anföra förvaltningsbesvär och därigenom få saken materiellt överprövad finns i stort sett endast i anslutning till 6§ om rätten till bistånd. Även här är emellertid den individuella rättssäkerheten av tvivelaktigt generellt värde. Sökandena är naturligtvis allmänt "resurssvaga"; 50 procent visste inte att man kan överklaga och av de återstående visste ytterligare 50 procent inte hur man gör. Klienterna stöds i allmänhet inte av – som är fallet vad gäller LAF och ML – kompetenta ombud eller liknande, och socialförvaltningarnas tjänstemän lever knappast upp till den stödjande roll som förvaltningslagen och SoL förutsätter. Beslutsmotiveringar saknas ofta i handlingarna eller har en helt formell karaktär. Besvärshänvisningarna är ofta oklara eller direkt vilseledande etc. I det perspektivet är det

knappast förvånande att antalet besvär som inkommer till länsrätterna utgör en mycket liten del av de avslag som meddelas per år. (Till dessa formella avslag kommer ett stort mörkertal av ärenden som aldrig ens kommer till formella beslut.)

Länsrätterna i sin tur förutsätts göra en individuell prövning i sak. Förutom det ofta ofullständiga och tendentiösa underlag, som inkommit från socialförvaltningarna och den klagande, kan man för en saklig bedömning i stort sett endast repliera på yttranden från länsstyrelsens socialenhet. De olika länsrätterna begär sådana yttranden i ytterst varierande utsträckning; från några promille av alla ärenden till, i några län, upp till en tredjedel. I det perspektivet är det knappast förvånande att länsrätternas bedömning oftast bara är en upprepning av socialförvaltningarnas och att antalet bifall till besvären endast utgör ungefär 10 procent; vilket dessutom är en nedgång sedan 1980-talets början. (Motsvarande siffror för arbetsskadeförsäkringen ser helt annorlunda ut; med mycket större frekvens överklagande och en betydligt större andel bifallna besvär.)

Det är möjligt att fullfölja besvärstalan till kammarrätten. Antalet till KammR inkomna ärenden utgjorde 1991 ca 1 500 eller 1/6-del av dem som avgjordes i länsrätterna. Hur dessa ärenden fördelades på besvär från den biståndssökandes sida respektive kommunens framgång inte. Andelen för den sökande gynnade beslut uppgick emellertid till 15 procent vad gällde socialbidrag och något högre när det gällde barnomsorg och äldreomsorg. Det finns emellertid stora och oförklarade skillnader mellan de olika kammarrätterna. Att döma av antalet yttranden från länsstyrelserna förefaller inte heller utslagen i kammarrätterna att bero på en mer ingående materiell prövning än den som redan gjorts i socialförvaltningen respektive länsrätterna.

RegR tog som prejudikatsinstans emot 450 biståndsärenden 1991. Av dessa beviljades endast fem prövningstillstånd. Själva förhållandet att bara en procent av besvärärendena leder till prövning är naturligtvis processekonomiskt intressant. Det är emellertid av större rättspolitisk betydelse vilka ärenden som prövas och på vilka grunder prövningstillstånd beviljas. Det finns t ex några fall där KammR i närmast identiska fall har kommit till diametralt olika beslut, men där RegR ändå inte beviljat prövningstillstånd.

Man kan knappast förvänta sig att KammR:s eller RegR:s domar, som förutsätts vara normgivande, i obearbetat skick når eller beaktas

av socialnämndernas ledamöter eller socialförvaltningarnas handläggare. Den viktigaste förmedlande kanalen torde vara socialstyrelsens meddelandeblad (intermittent "allmänna råd"). Detta är emellertid inte alldeles oproblematiskt. Dels gör SoS (och måste göra) ett urval av de domar man vidarebefordrar. Kriterierna för hur detta görs är okända men sannolikt subjektiva och varierande över tiden. Dels gör SoS i avsikt att förklara, förtydliga och understryka egna "socialpolitiska" kommentarer. Detta ligger naturligtvis väl inom ramen för SoS befogenheter, men kommentarerna blir inte sällan kritiska eller direkt polemiska. Det får som konsekvens att budskapen lätt blir både otydliga och förvirrande.

Antalet meddelandeblad från SoS med rättsfallsinformation har successivt minskat under senare år. Särskilt gäller det information, ärenden om ekonomiskt bistånd. Enligt uppgift har SoS insatser för bevakning av rättsfallsutvecklingen minskat från sju till två årsarbetskrafter. De centrala myndigheter som svarar för implementeringen vad gäller arbetsskadeförsäkringen och miljöskyddet – RSV och SNV – har en väsentligt starkare ställning i de förvaltningsrättsliga processerna på respektive fält än SoS inom SoL:s tillämpningsområde. Betydligt större resurser avsätts för bevakningen. Prejudikatsutvecklingen används också mycket mera medvetet och aktivt som instrument i politikens genomförande på dessa områden.

Det är sedan naturligtvis en fråga om hur informationen tas emot och utnyttjas på fältet. De undersökningar som finns från mitten av 80-talet tyder på att rättsligt material spelar en liten roll som beslutsunderlag för handläggarna. Det finns vaga indikationer på att detta ytterligare accentuerats. I så fall har det sannolikt ett samband med den pågående "föryngringen" av handläggarkåren och en förändring i socionomutbildningen mot mera behandlingsarbete och mindre förvaltningsrätt etc. En förskjutning som inte har någon motsvarighet i socialtjänstens faktiska innehåll. Det kan naturligtvis också ha ett samband med internutbildning och eventuell förekommande handledning.

Vår undersökning av handläggningen av frågor enligt SoL från förvaltningsrättsliga synpunkter har knappast lett till något större förtroende för desamma. Vårt intryck är att halvsovande domare schablon- och rutinmässigt avgör ärenden till "huvudmannens" förmån utan att ens bekymra sig om att ta in yttranden från de myndigheter

som just har som sin uppgift att lämna sådana. När det gäller RegR kan man med ett visst fog undra om de verkligen förstått sin roll i den rättspolitiska styrningen av samhällsförvaltningen. I varje fall utnyttjar de den inte. Fast, även när RegR entydigt har slagit fast vad som skall anses vara gällande rätt, är det långt ifrån säkert att kommunerna anpassar sig efter det. I den meningen förekommer ett omfattande "rättstrots" där kommunerna hänvisar till en politisk eller demokratisk hegemoni som inte behöver underordna sig formella rättsäkerhetshänsyn. Vårt intryck är att det "styrningsparadigm" som låg under SoL:s formuleringar och struktur, är ganska verklighetsfrämmande.

En del av denna fiktion beror på en felaktig och överdriven uppfattning om den förvaltningsrättsliga kompetensen och lojaliteten hos socialtjänstens handläggare. Själva förhållandet att socialtjänstemännen inte är särskilt väl utbildade i förvaltningslagstiftningen är i och för sig ingenting nytt. Vad som i någon mån framstår som förvånande är den iver med vilken de ansluter sig – eller tvingas ansluta sig – till de kommunalpolitiska signalerna i strid mot lagstiftningen och deras egen professionella uppfostran. På sikt måste detta ha en starkt negativ effekt på arbetsmoralen, vilket också bekräftas av olika undersökningar. Men till en annan del beror det på medvetna kommunalpolitiska ställningstaganden. Ekonomiska hänsyn har lett till att kommunerna, som har kortare omställningstider än statsmakterna, har bestämt sig för andra prioriteringar än de som statsmakterna avsett. Slutsatserna i detta avseende handlar inte enbart om "socialbidrag" i inskränkt mening utan är kanske än mer betydelsefulla när det gäller barn- och äldreomsorg.

Materiell rättstrygghet

Materiell rättstrygghet – begreppet formulerat analogt med formell rättssäkerhet – avser den precision i förhållande till statsmakternas målsättning som olika inskränkande (ML) eller benifika (LAF; SoL) åtgärder beslutas och vidtas.

Av de lagar vi undersökt är det bara ML som i någon mening kan anses vara "inskränkande" i förhållande till den enskildes rättigheter. Mot varandra står den enskildes intresse av att fritt kunna exploatera en fastighet eller driva en verksamhet och statens allmänintresse av att hålla nere miljöstörningarna. Varje villkor knutet till tillståndet

som går utanför vad som kan anses vara ett rimligt allmänintresse, är en rättsförlust för den enskilde. Detsamma gäller naturligtvis det omvända om villkoren blir alltför liberala och allmänintresset av en ostörd miljö skadas. Det är naturligtvis inte möjligt att ställa upp generella regler för hur en avvägning mellan dessa inkommensurabla storheter skall göras. Saken kompliceras både av att miljöförbättrande åtgärder också ofta är rationaliseringar av produktionen och att allmänintresset också innefattar andra hänsyn än miljö t ex sysselsättning eller regional utveckling. I avsaknad av generella riktlinjer förskjuts intresset därför mot tillståndsprövningen som process och organisation, mot tillsynen och sanktionerna.

Den organisatoriska struktur i vilken tillståndsärendena enligt ML och MF hanteras kan synas väl komplicerad och överbestämd med sina olika utrednings- och beslutsnivåer för skilda verksamheter. I själva verket är den antagligen ganska robust med sin betoning av utredning, förhandling, kompromiss och iterativa beslut snarare än formell ärendehandläggning. Även om vårt empiriska underlag är tämligen begränsat och inskränkt till sekundärforskning, vågar vi ändå påstå att det systemet fungerar tämligen väl i förhållande till statsmakternas ambitioner. Detta tar sig bl a uttryck i en låg frekvens överklagande trots att besvärsrätten är omfattande både för sakägare och "det allmänna" genom naturvårdsverket. (Om "allmänheten" genom olika ideella miljöorganisationer hade haft besvärsrätt hade det möjligen förhållit sig annorlunda. Propåer i den riktningen har emellertid hittills avvisats, med enligt vår mening välgrundade processekonomiska motiv. Frågan är politiskt kontroversiell men ligger också utanför ämnet för denna studie.)

Det är inte alldeles enkelt att få någon uppfattning om rättstryggheten i ML – om hur det verkligen förhåller sig. En hel del kritik har riktats mot lagen när det gäller beredningsförfarandet i tillståndsärenden, besvärsinstitutets omfattning, tillsynen och påföljderna vid "miljöbrott". Om man skall diskutera rättstryggheten i miljösammanhang är det uppenbart att man först måste ta ställning till frågan om vem som skall anses ha legitima intressen i t ex ett tillståndsärende. Frågan gäller framför allt allmänheten i form av olika miljöorganisationer. Här har då statsmakterna tagit ställning (prop 1980/81:92) för att förutom direkta sakägare endast lokala arbetstagarorganisationer har talerätt. Det senare motiveras med ett något påklistrat argument

om samband mellan yttre och inre miljö. Med denna utformning kommer "allmänheten" att företrädas av "det allmänna" i sin tur liktydigt med i första hand SNV. Man når därigenom både en hyfsning av kretsen besvärberättigade och en teknifiering av argumentationen i besvärssärenden. Sådana oroskänslor hos allmänheten som inte lätt låter sig överföras i förment objektiva tekniska och ekonomiska termer kommer inte till uttryck i den rättsliga prövningen. I några flagranta och väl publicerade fall t ex BT-affären och Fermentas utsläpp i Mälaren, har detta i någon mening lett till inledande rättsförluster för allmänheten.

Tillstånd enligt ML och MF avser så många olika slags anläggningar med varierande ekonomiska och tekniska förutsättningar, inordnade i så skilda ekologiska sammanhang att det är svårt att se något enhetligt mönster. Eller att ens teoretiskt någon generell praxis kan utvecklas. Varje ärende blir unikt och enastående. SNV har givit ut en rad "faktablad" och "allmänna råd" för bedömning av olika miljöstörande verksamheter. Dessa fyller emellertid huvudsakligen funktionen att ange i vilka termer tillsåndsprövningen skall ske och mindre den att fastställa absoluta normer för vilka störningar som kan accepteras.

På några områden finns det emellertid en viss konformitet. Ett sådant är massaindustrin, där såväl anläggningarnas teknik, företagens lokalisering och recipienternas beskaffenhet är varandra tämligen lika. Här kan man då se hur olika faktorer – produktionsekonomi, marknadsförhållanden och miljöintressen – faktiskt har samverkat för att reducera de miljöfarliga utsläppen. Så har t ex mängden suspenderade ämnen i utsläppen ("fibrer") reducerats väsentligt för att i stället återvinnas i produktionen, medan mängden klorerade organiska ämnen (som bildar dioxiner) reducerats i takt med att man i anslutning till tillståndsprövningen för sulfatanläggningar har ersatt klor med andra blekningsmedel som syrgas, ozon och klordioxid. I denna utveckling förefaller företagen och de allmänna miljöintressena ha ingått ett slags "symbiotisk allians". Koncessionsvillkoren sätts så lågt att företagen med säkerhet på grund av den tekniska utvecklingen kan uppnå dem under tillståndsperioden. Vid omprövning eller förnyat tillstånd har man sedan skärpt villkoren.

Det sker alltså en successiv anpassning till "bästa möjliga teknik". Detta skall dock endast ses som ett exempel på vad som analogt sker i prövningen av andra tillståndspliktiga verksamheter.

En slutsats måste bli att systemet fungerar ganska väl när det gäller att hävda miljöhänsyn i relation till den teknisk/ekonomiska utvecklingen. Även om man når dit på slingriga vägar förefaller tillståndsprövningen att ge en ganska god approximation av statsmakternas intentioner och i den meningen garantera en god materiell rättstrygghet.

När det gäller LAF är kanske inte "rättstrygghet" det mest kongeniala uttrycket; problemet är snarare en slags systematisk överkompensation till förmån för den enskilde som sätter målsättningarna om aktiv rehabilitering och preventiva arbetsmiljöåtgärder ur spel. Ideologiskt är det meningen att arbetsskadeförsäkringen skall ge en kompensation till den enskilde utöver vad som ges i den allmänna sjukförsäkringen, men samtidigt skall det finnas en sådan koppling till arbetsplatsen att skadan leder till ett incitament till arbetsmiljöförbättringar och arbetsplatsorienterad rehabilitering eller omplacering.

Detta fungerar nu inte av flera skäl. Ett är naturligtvis att lagen i arbetsskada inkluderar t ex olycksfall vid färd till och från arbetet, vilka inte rimligtvis kan reduceras genom åtgärder av arbetsmiljömyndigheter eller arbetsgivare. Lagens utformning och prejudikatsutvecklingen har emellertid även i övrigt avlägsnat tillämpningen av LAF från frågan om "samband" mellan arbetsmiljön och skadan. Sålunda definierar prejudikat i FÖD olika former av degenerativa skador i det muskuloskeletala systemet som "förslitningsskador", utan att man gör någon egentlig utredning om sambandet mellan skadan och arbetsförhållandena.

Sammantaget har sådana uppluckringar av sambandsbegreppen lett till en omfattande "överkompensation" (och möjligen till ett utbrett missbruk) som innebär en dränering av arbetsskadefonden årligen på flermiljardbelopp. Dessa underskott i fonden måste i sin tur täckas av skattemedel eller från andra delar av socialförsäkringssystemet. Konstruktionen av LAF eller framförallt definitionen av arbetsskada (enligt 2 kap 1§ 1 st) liksom den vidare utveckling genom prejudikat av sambandsförhållandena har gjort lagen till ett föga lämpligt – för att inte säga kontraproduktivt – sätt att kompensera arbetsskador. Lagen har också ändrats på väsentliga punkter.

När det gäller SoL kan man knappast se de olika delarna ("programmen") på ett enhetligt sätt. När man gav kommunerna uppdraget att konkretisera SoL innebar detta också en närmast förbehållslös

decentralisering av det politiska ansvaret. Detta blev möjligt därför att man vid tidpunkten för lagens utformning förutsatte en "vertikal" värdegemenskap mellan staten och kommunerna ("det kommunala sambandet"). Endast vad gällde rätten till bistånd och framförallt nyckelbegreppet "skälig levnadsnivå" skapade man ett slags garanti för någorlunda likformighet mellan de olika kommunerna genom möjligheten till förvaltningsbesvär.

Under de första åren med SoL visade kommunerna upp mycket stora variationer i socialbidragsnormer dvs i vad som skulle anses vara skälig levnadsnivå. Efter några uppmärksammade rättsfall i RegR 1984 skedde emellertid en samling kring 100–115 procent av basbeloppet under några år. Senare – mot slutet av 80-talet – har emellertid många kommuner – öppet eller dolt genom att räkna in allt fler poster i normen – sänkt innebörden av "skälig levnadsnivå". Spridningen mellan kommunerna i frågan om "skälig levnadsnivå" har återigen ökat. Ganska många kommuner har under 1992 lagt socialbidragsnormerna på en provocerande låg nivå; runt 60 procent av basbeloppet som "korttidsnorm". Motivet är då – helt mot lagstiftarens intentioner – att den kommunala budgeten måste hållas även i svåra tider och man använder alltså bidragsnormerna som en slags "stötdämpare". Huruvida RegR kommer att acceptera detta är ännu oklart.

I besvärssärenden har förvaltningsdomstolarna hittills dock hållit sig till 1984 års domar. Samtidigt är det som tidigare nämnts få ärenden som överklagas. Det är inte heller självklart att kommunerna betraktar formellt prejudicerande domar som särskilt styrande. Kommunförbundet har försvarat detta omfattande "rättstrots". Det är ganska uppenbart att den värdegemenskap mellan staten och kommunerna som möjligen fanns i början av 80-talet har eroderat väsentligt under trycket av kommunernas ekonomiska problem.

När det gäller socialt bistånd i allmänhet och ekonomiskt bistånd i synnerhet grundades den relativt generösa inställningen mera på ambitionerna hos en politiskt och ideologiskt stark elit, än på någon bredare medborgaropinion. Den har heller inte tålt konfrontationen med kommunalekonomiska realiteter. En annan faktor är att starkt schematiserade kommunala handläggningsordningar alltmer avlägsnat bidragsprövningarna från den individuella behovsbedömning som var avsikten. Från början tenderade socialnämnderna också att

anpassa sin organisation efter lagstiftarens intentioner om en sammanhållen individ- och familjeomsorg. Efter hand har det skett en återgång till mera sektoriserade/segmenterade organisationsformer där framförallt inkomstbiståndet (socialbidragen) har förts över till särskilda ekonomienheter utan närmare samband med andra funktioner.

Barnomsorgen har – både under barnomsorgslagen och SoL – karaktäriserats av värdegemenskap mellan centrala och lokala uppfattningar. Åtminstone kan detta anses ha gällt fram till dess att den dåvarande socialistiska riksdagsmajoriteten lanserade förslaget om ”förskola för alla”. Förutom att insistera på ”full behovstäckning” – ett mångtydigt begrepp trots sin absoluta formulering – lanserade man också en långtgående ”pedagogisk målsättning”. Samtidigt avskaffade man de flesta av statens starkare styrmedel (statsbidragsvillkoren). Detta ledde då till en revolt bland kommunerna (även en del av de socialistiskt styrda) till förmån för ”alternativa barnomsorgsformer” och t ex kommunala vårdnadsbidrag. En del av dessa stoppades i domstolsprövning. Även på riksdagsnivån blev det en upplösning av den tidigare enigheten på den punkten.

Kommunerna revolterade också genom att höja barnomsorgstaxorna till en nivå där de aktivt pressade ner efterfrågan på kommunal barnomsorg. De få distinkta obligatoriska skyldigheter som kommunerna har inom barnomsorgen enligt SoL och de prioriteringar man är skyldiga att göra (SoL 13, 14, 15§§) tenderar att bli överspelade av interna kommunala prioriteringar; förturer för barn med särskilda behov tenderar t ex att komma i andra hand efter det att kommunen har tillgodosett behoven hos olika personal- eller särskilda yrkesgrupper.

På det hela taget måste man nog säga att rättstryggheten vad gäller barnomsorgen lämnar mycket i övrigt att önska och att statsmakterna abdikerade från sina styrmedel ungefär samtidigt som man genom ökade pedagogiska ambitioner slog sönder den ”ömtåliga” värdegemenskap som fanns mellan de politiska partierna och mellan centrala och lokalpolitiska målsättningar.

Om ”misslyckandet” inom barnomsorgen orsakades av meningskiljaktigheter mellan centrala och lokala nivåer så kan man knappast säga detsamma om missbrukarvården. Egentligen förefaller ingen av de politiska nivåerna ha haft någon mera precis föreställning om hur

missbrukarvården borde utformas. SoL och dess förarbeten är essentiellt negativa, dvs inga tvångsåtgärder inom ramen för SoL men få eller inga förslag om hur konkreta åtgärder bör utformas. Eftersom missbrukarvården i stort sett inte heller är kommunalpolitiskt intressant och inte har observerats som kostnad förrän under 1990-talet har den i stort sett fått sköta sig självt. Resultatet har bl a blivit en omfattande "smygprivatisering" som i och för sig underlättats av att RegR tämligen genomgående ansett att, eftersom socialförvaltningarna inte haft några genomtänkta alternativ, så får klientens preferenser råda. Denna utveckling har bland annat inneburit att en större del av vårdresurserna har reserverats för de relativt välanpassade missbrukarna med god prognos medan vården av de svårt sjuka kronikerna successivt har prioriterats ner. Detta är nästan helt säkert inte i överensstämmelse med lagstiftarens intentioner.

Central kontroll och utvärdering

Ramlagar innebär en fullmakt för underordnade organ – t ex förvaltningsmyndigheter, domstolar eller kommuner – att konkretisera idé-innehållet i programmen. Detta innebär då en risk för att centralmakten förlorar kontrollen över tillämpningen med konsekvenser både för rättssäkerhet och rättstrygghet, men också över t ex kostnadsutvecklingen. I olika sammanhang har man också poängterat att sociala program som organiseras genom ramlagar successivt måste utvärderas; det är t ex en huvudtanke i förvaltningsutredningens första betänkande och i regeringsskrivelsen om "Den offentliga förvaltningens förnyelse". I den sk begränsningskungörelsen (ursprungligen 1970:641) och i olika andra bestämmelser kring förvaltningsmyndigheternas normgivning och sekundärlagstiftning, har man också särskilt försökt kontrollera de centrala förvaltningsmyndigheternas påverkan särskilt på kostnadsutvecklingen. Det finns ingen anledning att tro att dessa kontroller är särskilt effektiva. Några likartade bestämmelser finns däremot inte när det gäller utfyllnad genom prejudikat eller genom den kommunala självstyrelsen. I själva verket tycks inte statsmakterna ha ägnat dessa former av konkretisering av ramlagar annat än förstrött intresse. Om de rutinmässiga spärrarna inte fungerar så finns det dock också andra försvarslinjer i olika former av uppföljning och utvärdering.

När det gäller LAF är saken tämligen klar. Det kontinuerliga statistik- och rapportsystem som drivs av RFV ger en visserligen grov men dock bild av försäkringens utveckling och utbetalningarna. Ett mera nyanserat och fulländigare material finns i anslutning till de avtalsreglerade trygghetsförsäkringarna. Detta senare material har dock veterligen aldrig använts för statens utvärderingar. När man inte reagerat på arbetsskadeförsäkringens utveckling beror det alltså på andra faktorer än brist på kunskap.

Trots att tämligen mycket var känt om den galopperande kostnadsutvecklingen i arbetsskadeförsäkringen är det ingen tvekan om att den kom som en total "politisk" överraskning för regeringen när riksdagens revisorer och socialutskottet började intresera sig för frågan 1989/90. Efter regeringsskiftet 1991 tillsattes så en utredning för att se över konstruktionen. Utredningens förslag blev väsentligen en förändring av den omvända bevisbördan och därmed en viss kontroll över det mest dynamiska inslaget i försäkringen och en återgång till ett mera distinkt samband mellan arbete och skada. Förslaget antogs av riksdagen och är naturligtvis en komplett reträtt från intentionerna bakom den tidigare lagen och från filosofin att den skadade inte skall bära konsekvenserna av ofullständigt kända sambandsförhållanden.

SoL är väsentligt sämre belyst i kontinuerlig statistik. Särskilt gäller detta kanske det ekonomiska biståndet. Samtidigt betonades emellertid uppföljnings- och utvärderingsaspekterna starkt i propositionen och i riksdagsbehandlingen. Detta har då lett till "socialberedningen", några intermittenta undersökningar av respektive finans- och socialdepartementen samt en del regeringsuppdrag till socialstyrelsen. Genom det nuvarande socialvetenskapliga forskningsrådet belystes också SoL:s införande och aspekter på hanteringen av framförallt 6§ i ett antal akademiska forskningsprojekt, dock utan att detta material veterligen utnyttjats som underlag för beslut. 1991 tillsattes så en särskild "översynsutredning".

Liksom, vad gäller arbetsskadeförsäkringen ledde den nya lagstiftningen till en "överraskande" ökning av utbetalda socialbidrag. Intresset har i detta sammanhang – måhända oberättigat – knutits till nivån på socialbidragsnormerna, dvs definitionen av "skälig levnadsnivå". I själva verket torde det vara utvidgningen av den biståndsberättigade personkretsen genom att biståndet gjordes oberoende av orsak som är huvudförklaringen till volymökningen. Framförallt un-

derskattades antalet hushåll i behov av inkomststöd, trots att informationen i och för sig fanns tillgänglig.

När det gäller barnomsorgen och missbruksvården har kostnadsutvecklingen också varit snabb men det är knappast rimligt att tro att detta kommit som en överraskning. Visserligen är kommunernas lagstadgade barnomsorgsplaner ett ganska bristfälligt instrument men med en klar målsättning för utbyggnaden, bör de ändå vara tillräckliga. Statsmakterna har däremot knappast längre någon rimlig kontroll över den pedagogiska kvaliteten i barnomsorgen. Missbrukarvården är trots allt en ganska marginell företeelse. Problemet gäller nog mindre kostnaderna och mera inriktningen och prioriteringarna.

I jämförelse framstår ML som den i särklass bäst kontrollerade. Åtgärdernas effekter kontrolleras dels genom de till tillståndsbeslutet knutna villkoren dels genom SNV:s program för miljö kvalitetskontroll, som både är väl utbyggt (och utvidgas ytterligare 1991–1993) och förefaller att utnyttjas för politiska beslut. Detta då i skarp kontrast till SoL. Till detta kommer så en lång rad offentliga utvärderingar inom ramen för kommittéväsendet som också lett till justeringar av ML varav åtminstone några med strategisk betydelse. I jämförelse har SoL endast justerats marginellt, möjligen med undantag för den skädelreformen 1991.

Man kan spekulera över orsaken till denna skillnad mellan de annars lika komplicerade socialtjänst- och miljöskyddsprogrammen. En förklaring till kan vara den obestridliga "teknifieringen" av miljöskyddsfrågorna som kanske gör det möjligt att behandla dem mera lidelsefritt. Det finns naturligtvis en tendens att behandla socialpolitiska frågeställningar – som SoL men också LAF – genom ideologiska filter som försvårar eller omöjliggör en "objektiv" utvärdering eller eftertanke i allmänhet.

Risken för att man tappar den centrala kontrollen över program, som konkretiseras på dessa sätt är dock påtaglig.

Referenser

Här anges den litteratur som haft särskild betydelse för framställningen. Litteratur av mera allmän betydelse – som förutsätts ingå i samhällsvetenskaplig allmänbildning – har inte förtecknats. Riksdagstryck, offentliga utredningar och andra officiella skrifter, som angivits med nummer och namn i den löpande texten, upprepas inte här. För överskådligheten har litteraturförteckningen delats i en allmän del och några med särskild betydelse för de olika fallstudierna.

Allmänt

- Asplund, J: *Teorier om framtiden*. Liber, Stockholm 1979
- Ashby, W R: *An introduction to cybernetics*. Methuen 1964
- Aubert, W m fl: *En lov i søkelyset*. Universitetsforlaget (2 uppl), Oslo 1970
- Aubert, W: *Rättssociologi*, Aldus/Bonniers, Stockholm 1972
- Aubert, W: *Rettens sociale funksjon*, Oslo 1976
- Bang, H: "Materiell rettsikkerhed; ett eksempel fra socialretten." *Redtfaerd* 26/1984
- Batten, D B: *Transporter och telekommunikationer; Ett synergetiskt element i en logistisk värld*. Plan 1990:3–4
- Bergström, S: *Förutsägbarhet*. Uppsala 1978
- Bergström S och Landerdahl, G: "Tolkning av ramlag." *Förvaltningsrättslig tidskrift* 1985:4–5
- Bernt, J F: *Ramlagstiftning; en juridisk-idéhistorisk överblick*. NPI, Stockholm 1985
- Bjerkén, T: "Ramlagarna och förvaltningen." I *Rättssociologisk Tidskrift* 1989:1–2
- Bramstång, G: *Sociallagstiftningen*, Norstedts 1985
- Carlsson, B: *Den amerikanska avregleringsfrågan*. SNS, Stockholm 1990
- Dahlberg-Larsen, J: *Retsstaten, velfærdsstaten – og hvad så?*, Köpenhamn 1984
- Eckhoff, T: "Avgjørelemmodeller, styrning og ansvar." I Bleikeli et al (ed)

- Politikkens forvaltning*, Bergen 1985
- Erichsen, V: "Kunskapsutvikling og profesjonalisering." I Bleikeli et al (ed) *Politikkens forvaltning*, Bergen 1985
- Esping, H: *Sociala program; om att utveckla och avveckla offentliga åtaganden*, Sekr för framtidsstudier, Stockholm 1980
- Esping, H: *Förvaltningsrätt och reformpolitik*. Rättsoc. inst. Lund 1982
- Esping, H: *Perspektiv på länsdemokrati*. Stockholms läns landsting, Regionplanekontoret, Stockholm 1980
- Friberg, L: *Styre i kristid*. Allmänna förlaget, Stockholm 1973
- Granhölm, A: *Hur bör staten styra företagen?* SNS-Rapport, Stockholm 1992
- Heckscher, G: *Svensk statsförvaltning i arbete*. SNS, Stockholm 1952
- Heckscher, G: "Svensk förvaltning som föremål för statsvetenskaplig forskning." *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 1950
- Hellner, J: *Juridiska styrmedel*; En skiss. Stencil Stockholm 1974
- Hermerén, G och Åström, K: "Styrmedel i samhällsplaneringen." Statens råd för byggnadsforskning, *Rapport R25:81*
- Hetzler, A: "Ramlagar – det moderna samhällets styrningsteknik." *Blickpunkten* 1988
- Hirdman, Y: *Att lägga livet till rätta*. Carlsons 1990
- Hydén, H: *Rättens samhälleliga funktioner*. Studentlitteratur, Lund 1978
- Hydén, H: *Ram eller lag*. DsC 1984:12
- Ingelstam, L: *Arbetets värde och tidens bruk*. Liber 1980
- Karlquist, A: *Teknik och samhälle*. Universitetet i Linköping 1983
- Klingberg, T: *Val och användning av styrmedel*. En studie av byggnadsnämndernas tillsyn, Statens inst. för byggnadsforskning
- Lundberg, L: *Från lag till arbetsmiljö*. Liber 1982
- Lundgren, L J: "Miljöproblem i ett samhällsperspektiv." Naturvårdsverket, *Rapport 3155*, 1986
- Lundquist, L: *Förvaltningen i det politiska systemet*. Studentlitteratur, Lund 1971
- Lundquist, L: *Implementation steering, An actor-structure approach*. Studentlitteratur 1987
- Löchen, Y: "Samfunnsvitenskapelige bilder av de profesjonelle, særlig på behandlingssektorer." Bleikeli et al (ed), *Politikkens forvaltning*, Bergen 1985
- Mayntz, R: *Sociologie der öffentlichen Verwaltung*, Heidelberg 1978
- Mellbourn, A: *Bortom det starka samhället*. Carlsons 1986
- Norman, R: *Effektiv samhällsplanering eller kontrollerad slumpprocess*. Lund 1972
- Nyström, P: *I folkets tjänst*. Ordfront, Stockholm 1983
- Olsen, J P: "Nyinstitusjonalismen og statsvitenskapen." Bleikeli et al (ed), *Politikkens forvaltning*, Bergen 1985
- Rosing, H: *Vetenskapens logiska grunder*. Helsingfors 1978
- Rothstein, B: *Den socialdemokratiska staten*. Arkiv, Lund 1986

- Schlytter, A: *Barnomsorg och ramlag*. NPI R 1987:3
- Snow, C P: *Variety of Men*. Rutherford, London 1967
- Sterzel, F: *Samhällsstyrning och pulverisering; Frågor för lagstiftaren*. SAF (stencil), 1991
- Stjernquist, P: *Rättens roll i social förändring*. Samarbetskommittén för långsiktigmotiverad forskning, Stockholm 1976
- Stjernquist, P: *Laws in the forests*. Gleerup, Lund 1976
- Strömberg, H: *Speciell förvaltningsrätt*. 3:e uppl, Lund 1976
- Strömberg, H: *Normgivningsmakten enl 1974 års regeringsform*. Lund 1983
- Strömholm, S: *Rätt, rättskällor och rättstillämpning*. Stockholm 1981
- Sundberg, J W F: *Från Eddan till Ekelöf*. Studentlitteratur, Lund 1978
- Sundberg, J W F: "Om prejudikatens betydelse på förvaltningens område." *Förvaltningsrättslig tidskrift* 1982
- Sundberg, J W F: *Rättskällorna i Norden*. Studiematerial i allmän rättslära, 3:e uppl., Stencil, Stockholm 1983
- Sundberg-Weitman, B: *Rättsstaten åter*. Norstedts, 1985
- Söderlind, D och Petersson, O: *Svensk förvaltningspolitik*. Uppsala 1986

Särskilt till kapitel 8

- Battié, M: *The reliability of physical factors as predictors of the occurrence of back pain reports*. A prospective study within industry. Avhandling, Göteborg 1989
- Bergenudd, H: *Talent, occupation and locomotor discomfort*. Avhandling, Lunds universitet, Malmö 1989
- Bergh, C H: Rättsfallsöversikt beträffande arbetsskadeförsäkringslagen. Del I *Arbetsskadebegreppet*. Ryggbesvär 1985. Del II *Arbetsskadebegreppet. Besvär i armar*, 1986
- Bergh, C H: "De svåra arbetsskadefallen. Ont i ryggen: Nu går försäkringsöverdomstolen oftast med på att arbetsskadan sitter i hur länge som helst." Artikel i *Lag och Avtal* nr 10/1986 av Ann Norrby
- Bratthall, K: "Försäkringsöverdomstolens praxis i mål rörande lagen om arbetsskadeförsäkringen." *Förvaltningsrättslig tidskrift* 3-4/1981
- Claesson, S: *Kampen för tryggheten*, 1988
- Grönwall, L och Hessmark, L-G: *Arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd*, 1987
- Gullberg, Rudqvist och Starland: *Arbetsmiljölagen i lydelse den 1 juni 1987*. Kommentarer och författningar, 1989
- Hellner, J: *Skadeståndsrätten*. A & W, Stockholm 1976
- Hellner, J: "The Swedish Alternative in an International Perspective" i *Compensation for Personal Injury in Sweden and Other Countries*. Ed. by Carl Oldertz and Eva Tidefelt 1988
- Hessmark, L-G: *En redogörelse för rättspraxis i arbetsskademål*. Bilaga i SOU 1985:84

- Hetzler, A och Eriksson, K E: *Beslutsprocessen i arbetssjukdomsärenden*. En rättssociologisk analys, 1982
- Hetzler, A och Eriksson, K E: *Arbetsskadeförsäkringens tillämpning*. En rättssociologisk studie, 1984
- Riksförsäkringsverket rekommenderar*. "Försäkringskassornas arbete med rehabilitering enligt lagen om allmän försäkring (AFL)." Allmänna råd 1988:4
- Riksförsäkringsverket rekommenderar*. "Ersättning enligt lagen om arbetsskadeförsäkring (LAF)." Allmänna råd 1988:7
- Riksförsäkringsverket anser 1987:2*: "Arbetsskada sambandsbedömning vid hals- och ländryggsbesvär." Rättslägesanalys (stencil)
- Socialförsäkringssektorn 1975–1989*. Utredningsrapport 1989:2. Skattebetalarnas Förening (stencil)
- Söderström, H Tson (utg): Konjunkturrådets rapport 1990. *I samtidens bakvatten?* SNS 1990

Särskilt till kapitel 9–11

- Bang, H: "Materiell rettssikkerhed – ett eksempel fra socialretten." *Retfærd* 26/1984
- Gustafsson, Hydén och Salonen: *Beslut om socialbidrag i storstäder*. Stockholms Socialförvaltning, FoU-Byrån rapport 141, Stockholm 1990
- Hetzler, A: *Ramlagar; det moderna samhällets styrningsteknik*. I *Blickpunkten*. Tidskrift från forskningsdelegationen för den offentliga sektorn. 1988
- Holmberg, S: *Rätten till bistånd enl 6§ socialtjänstlagen*. SKEAB Stockholm 1985
- Holmberg, S: *Den enskildes biståndsrätt enligt socialtjänstlagen* (stencil) Lund 1988
- Broberg och Hwang: *Barntillsynen i Sverige*. Psykologiska inst. Göteborg
- Hydén, L-C: *Handläggare om socialbidrag*. Stockholms socialförvaltning, FoU byrån rapport 136. Stockholm 1990
- Hydén, L-C: *Socialbidragstagare i Stockholm 1988/89*. Stockholms socialförvaltning, FoU byrån, 1990
- Kommunförbundet: *Att jämföra kommuner – går det?*. Sv. Kommunförbundet (stencil) Stockholm
- Kommunförbundet: *Handläggning av ansökningar om socialtjänstens bistånd*. Revisionsavdelningen (stencil) Stockholm 1986
- Kommunförbundet: *Det handlar inte bara om kommunalskatt*. Sv. Kommunförbundet. Stockholm 1987
- Küng, A: *Låt pysslingen leva*
- Liljeström, R och Dahlström, E: *Arbetarkvinnor i hem- arbets- och samhällsliv*. Tiden, Stockholm 1981
- Landsorganisationen: *Den ojämlika barnomsorgen*. Rapport från LO:s

- socialpolitiska avdelning, Stockholm 1987
- Nilsson, G: *Fattigliv*. Huvudrapport i projektet socialbidraget, socialarbetsaren och klienten. Socialhögskolan i Lund 1989
- Schlytter, A: *Barnomsorg och ramlag*. Nordiska institutet för samhällsplanering, Stockholm 1987
- Socialstyrelsen: Sammanställning av remissvar på förslag om pedagogiskt program för förskolan. *PM 112/85*. Stockholm 1985
- Socialstyrelsen: Undersökning av kommunala dagbarnvårdares arbets-situation. *PM 1988/6*. Stockholm 1988
- Socialstyrelsen: Barnomsorg 1986–87. Några aspekter på utvecklingen. *PM 1988/26*. Stockholm 1988
- Socialstyrelsen: *Rapport 1989/28*. Fördelningsnormer inom barnomsorgen. Stockholm 1989
- Socialstyrelsen: *Rapport 1989/29*. Barnomsorgen och de obekväma barnen. Stockholm 1989
- Stjernström, M: *Den kommunala självstyrelsen och kompetensen inom barnomsorgen*. Juridiska institutionen, Stockholms universitet (stencil) Stockholm 1989
- Petersén, L: *Ifrågasatt övergång från förvaltningsbesvär till kommunalbesvär enligt 6§ socialtjänstlagen*. Sv. Kommunförbundet (stencil) 1984
- Petersén, L: *Biståndsrätten i praxis och konsekvenser i ett kommunalt perspektiv*. Sv. Kommunförbundet. Stockholm 1990
- Pettersson, U: *Socialtjänsten i praktiken. Från mål till verklighet*. SKEAB. Stockholm 1986
- Puide, A: *Överklagade biståndsbeslut*. Socialhögskolan vid Stockholms universitet, Stockholm 1984
- Puide, A: *Klienterna och socialtjänsten*. Socialhögskolan vid Stockholms universitet, Stockholm 1985
- Åström, K: *Socialtjänstlagstiftningen i politik och förvaltning. En studie av parallella normbildningsprocesser*. Studentlitteratur, Lund 1988

Särskilt till kapitel 12

- Bramstång, G: *Sociallagen, lagen om vård av unga samt lagen om vård av missbrukare*. Norstedts, Stockholm 1985
- Bruun, K: "Outcome of different types of treatment of alcohol." *Journ. of Studies on Alcohol* 24/1963
- Bruun, K m fl: *Alkoholpolitik och folkhälsa*. Sober, Stockholm 1979
- Kommunförbundet: *Kostnader mot resultat*. Sv. Kommunförbundet, Stockholm 1991
- Lindström, L: *Val av behandling av missbrukare*. Liber, Stockholm 1986
- Löfgren, B: "Alkoholistvårdens omfattning och organisation." *Läkartidningen* 1974/71
- Löfgren, B och Nelson-Löfgren, I: *Alkoholrus, missbruk och behandling*.

- Prisma, Stockholm 1980
- Puide, A: *Klienterna och socialtjänsten*, Socialhögskolan i Stockholm 1985
- Room, R: "En omöjlig dröm. Hur minska alkoholproblemen i en nykterhetskultur." *Nordisk Alkoholtidskrift*, vol 8, 1991
- Socialstyrelsen: *Privat och offentligt i vården*. Stockholm 1991
- Åberg, J: *Inte bara alkoholism*. Medialternativ. Stockholm 1991

Särskilt till kapitel 13

- Ericsson, L: *Ett surt regn kommer att falla*. Lund 1985
- Ericsson, L: *Miljörätt och rättssociologi*. Studentlitteratur. Lund 1989
- Eriksson, I (ed): *Miljöbrott och straff*. Brottsförebyggande rådet. Stockholm 1988
- Eriksson, I (ed): *Ambitioner och flaskhalsar*. Brottsförebyggande rådet. Stockholm 1990
- Lundgren, L J: "Miljöproblem i ett samhällsperspektiv." Naturvårdsverket, *Rapport 3155*. Stockholm 1986
- Lundgren, L J: "Miljöpolitik på längden och tvären." Naturvårdsverket. *Rapport 3635*. Stockholm 1989
- Lundgren L J och Thelander, J: *Upptäckt och etablering av miljöproblem*. Naturvårdsverket, Stockholm 1983
- Lundqvist, L: *Miljövårdsförvaltning och politisk struktur*. Prisma/Verdandi, Uppsala 1971
- Michanek, G: *Den svenska miljörättens uppbyggnad*, Juridiska fakulteten, Uppsala 1985
- Michanek, G: *Lagbok i miljö rätt den 1 juli 1989*. Allmänna Förlaget, Stockholm 1989
- Riksrevisionsverket: "Miljöskyddslagens tillämpning." *Revisionsrapport (Dnr 1984:933)* Stockholm 1986
- Westerlund, S: *Miljöfarlig verksamhet*. Norstedts, Lund 1975
- Westerlund, S: *Rätt och miljö*. Lund 1988

Ramlagar har blivit ett allt vanligare inslag i samhällsstyrningen. Det innebär att kommuner, förvaltningsmyndigheter och domstolar fått en stor och självständig roll i politikens konkreta utformning. I denna undersökning analyseras och illustreras företeelsen ramlagar.

I de första avsnitten presenteras en normativ referensram eller ett förvaltningspolitiskt analyschema. Det blir utgångspunkten för de empiriska studier som utgör bokens huvuddel. Studierna omfattar arbets-skadeförsäkringen, olika delar av socialtjänsten och miljöskyddet; alla områden som med större eller mindre framgång regleras av ramlagar. I en avslutande del analyserar författaren ramlagstiftningens risker och pekar på förhållanden väl värda att observeras av lagstiftaren och i den allmänna debatten.

Sammantaget blir rapporten en bred "bataljmålning" över samhälls- och förvaltningsstyrningens villkor i det moderna samhället.

Hans Esping är fil dr i rättssociologi med det offentliga regelsystemet som specialitet. Han har publicerat åtskilliga skrifter i förvaltningspolitik och en stor empirisk studie om "Samhället och de äldre".

SN
FÖRLAG

ISBN 91-7150-450-8



9 789171 504500